

ISSN:2395-9622

REVISTA DE ESTUDIOS INTERCULTURALES.



Donde se estudia el porvenir...

Año 6, Número 9, Vol. Especial II
ISSN:2395-9622

Dossier Especial: Retos, límites y avances
en materia de política pública para el
desarrollo regional.

Revista de Estudios Interculturales.

Donde se estudia el porvenir...

www.estudiosinterculturales.com

Comité Editorial

José Zavala Álvarez
El Colegio de la Frontera Norte

Miguel Ángel Barrera Rojas
Universidad de Quintana Roo

Lorenzo Reyes Reyes
Manuel del Valle Sánchez
Universidad Autónoma Chapingo

Consejo Editorial.

Oscar Galindo Tijerina
Ignacio Caamal Cauich
Braulio Morales Morales
Arturo Perales Salvador
Universidad Autónoma Chapingo.

Fahd Boundi Chraki
Universidad Complutense de Madrid

Joaquín Camacho Vera
CIESTAM

Oscar Rodríguez Chávez
Observatorio Nacional Ciudadano

Dánae Duana Ávila
Universidad Autónoma del Estado de
Hidalgo

Saúl Ricardo Gaviola Miquelay
Universidad Nacional del Mar de Plata

Eduardo Juventino Ramírez Chávez.
Universidad del Mar

Eugenio Elías León Islas.
Dorian Uc Vega.
Universidad Intercultural Maya de
Quintana Roo

Responsable de Diseño Digital y contenido Web.

Ramón Eduardo Pérez García
Universidad Intercultural Maya de
Quintana Roo

Director.

Oscar Iván Reyes Maya
Universidad Autónoma Metropolitana-
Xochimilco.

Revista de Estudios Interculturales año 6, Volumen Especial II, Número 9, 2019 es una publicación semestral editada por Oscar Iván Reyes Maya, Texcutzingo #3, San Nicolás Tlaminca, Texcoco Estado de México. Teléfono: 9831545734; Email: oscar.reyes@uimqroo.edu.mx; www.estudiosinterculturales.com; Email: director@estudiosinterculturales.com. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo 04-2015-052011345400-01, ISSN: 2395-9622, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Editor digital responsable: Ramón Eduardo Pérez García Responsable Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo, José María Morelos, Quintana Roo. México. Teléfono: 9971078909; Email: ramon.perez@uimqroo.edu.mx
Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Revista de Estudios Interculturales.

En este número:

Con nuestro segundo *Número Especial* agradecemos la confianza de la Universidad de Quintana Roo, Chetumal, al depositar en nuestra revista la publicación de los trabajos producto del XII Congreso Internacional de Gobierno y Gestión Pública: “Retos, límites y avances en materia de política pública para el desarrollo regional”, realizado del 16 al 18 de octubre del 2019.

Como revista, nos complace ser partícipes de la formación de conocimiento en tan importante foro y reiteramos nuestro compromiso con el desarrollo de las ciencias sociales desde diferentes ámbitos, enfoques y perspectivas. Agradecemos también a los autores quienes con su conocimiento y trabajo hicieron posible este número.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oscar Iván Reyes Maya', enclosed within a simple, hand-drawn rectangular border.

Atte. Oscar Iván Reyes Maya

Director de la Revista de Estudios Interculturales.

Índice:

1. Agroquímicos en Quintana Roo: Impacto en la Alimentación, Salud y Medio Ambiente.

López Martínez Hatty Jacqueline. Pág. 8

2.Descentralización y Provisión De Bienes Públicos en los Municipios del Pacífico Colombiano.

Burbano Ortega María Angélica y Urbano Cortés Carol Estefani. Pág. 30

3.Diagnóstico De La Gestión Pública En La Provincia Centro Del Departamento De Boyacá.

Robles Alba, Botia Ruth, Salinas Isabel. Pág. 56

4.El suministro de agua potable en San Francisco Logueche, Oaxaca.

López César, Hernández Antonio, Valencia Oscar, Gómez Aurelia. Pág. 77

5. Políticas Públicas en Salud: La comunicación estratégica y salud, inmersas en los procesos de Migración.

García Janet, Reyes María, Téllez María. Pág. 99

6. Democracia Participativa Como Nueva Forma de Gobierno Abierto en México.

Madrigal Guerrero Susana. Pág. 115

7.Empobrecimiento de Hogares. Elementos para su Lectura. Proyecto Medellín Solidaria –MS-.

Lina María Saldarriaga Escobar. Pág. 127

8.La Política de Juventud en México

Terrazas de la Vega María Fernanda.

Pág. 140

9. Inclusión digital y desarrollo en Oaxaca: Caso San José del Pacífico.

Valencia Oscar, Silva Miguel, Jiménez Saturnina, Rentería Rafael. Pág. 152

“Agroquímicos en Quintana Roo: Impacto en la Alimentación, Salud y Medio Ambiente”

López Martínez Hatty Jacqueline¹

RESUMEN

A través de la recopilación de diversas investigaciones, se ha confirmado que la llegada de los fertilizantes y otros productos químicos agrícolas ha permitido aumentar de manera significativa la productividad del suelo, lo cual ha sido vinculado con la idea de que estos productos fomentan la seguridad alimentaria y aumentan los ingresos de los agricultores. No obstante, estudios actuales han comprobado que, el uso excesivo de estos no solo está deteriorando el suelo, sino también está afectando la salud de agricultores y consumidores. Tal situación ha fomentado campañas a favor de una agricultura orgánica y la creación de los llamados “biofertilizantes”, los cuales tienen por objetivo favorecer a la agricultura y al medio ambiente.

En Quintana Roo ha sobresalido la producción del maíz grano y la caña de azúcar. Referente al maíz grano, se destaca el uso de insumos agrícolas principalmente los fertilizantes, agroquímicos y semillas. Ante esto, resulta preocupante el uso de sustancias, debido a que en México no existe un control de ellas. Un ejemplo es la falta de actualización en los catálogos de plaguicidas, pues se tiene un registro de 111 plaguicidas prohibidos en otros países y que México utiliza para el cultivo de papa, maíz, limón, chía y mandarina, trayendo consigo un daño ambiental y de salud para los agricultores y consumidores.

En Quintana Roo, la falta de control de sustancias químicas en la agricultura ha provocado la muerte de millones de abejas. En lo que respecta a la caña de azúcar, esta también posee la característica de utilizar químicos para su producción, los cuales han generado daños en el ecosistema, pues los residuos de estas sustancias se filtran en mantos freáticos, llegando a los ríos y mares. La producción de miel se ha visto afectada por el uso de químicos en la producción de caña, pues las constantes fumigaciones han generado la muerte masiva de colmenas provocando una disminución en la producción y calidad de exportación.

El objetivo de este estudio es analizar el uso de agroquímicos en Quintana Roo y su impacto en la alimentación, salud y medio ambiente para proponer el uso de biofertilizantes que propicien una producción de calidad, sin dañar el suelo y la salud de los productores y consumidores.

Palabras clave: Agroquímicos, biofertilizantes, alimentación, salud, Quintana Roo.

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019

Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. Pp. 8-29

¹ Universidad de Quintana Roo, email: hatty_9822@hotmail.com

Abstract

Through a series of investigations, it has been confirmed that the introduction of fertilizers and other agrochemical products has allowed a significant increase in soil productivity; this has been linked to the idea that these products increase food security and increase farmer's income. However, recent studies suggest that excessive applications of such products are not only deteriorating soil but also hurts farmer's and consumer's health. This situation has already encouraged social movements in favour of organic agriculture and the creation of so called "biofertilizers", whose purpose is to benefit agriculture and the environment.

In Quintana Roo, corn grain and sugar cane production has stand out. It has been highlighted, mainly, the use of fertilizers and other agrochemical products. The use of such substances is a worrying situation because there is no control of their applications in Mexico; an example of this is the lack of actualization in local pesticides catalogues even when they contain 111 forbidden products (in other countries); surprisingly, these chemicals are being used in cultivation of potatoes, corn, lemon and tangerine, harming the environment and farmer's and consumer's health.

In Quintana Roo, the lack of regulation over agrochemical products such as pesticides has resulted in the death of millions of bees. Regarding of sugar cane, this product uses agrochemicals in order to be able to cultivate it, in consequence waste of these products gets filtered into underground water reservoirs, rivers and the sea. Due to contamination by agrochemicals, local honey production has been affected, resulting in massive death of hives; such events had decreased honey production and its exportation quality.

This investigation will analyse the use of agrochemicals in Quintana Roo and its impact over health and environment in order to propose the using of biofertilizers that induce an increase of quality without damaging soil nor producer's and consumer's health.

Key Words: Agrochemicals, biofertilizers, feeding, health, Quintana Roo.

INTRODUCCIÓN

La evolución del hombre, la tecnología y el aumento de la demanda de mercado, ha propiciado que exista un cambio en los procesos de producción tanto en actividades terciarias como primarias, con el fin de abastecer las necesidades del hombre en menor tiempo. De esta manera, los agricultores han adquirido nuevas técnicas productivas, relacionadas con el uso de fertilizantes y plaguicidas, que en grandes rasgos “permiten mantener los cultivos y acelerar el tiempo de cosecha”, lo cual ha sido vinculado con la idea de que estos productos fomentan la seguridad alimentaria y aumentan la productividad de los agricultores.

No obstante, diversos estudios de la región realizados por universidades nacionales, internacionales y periodistas han demostrado que el uso de agroquímicos genera graves daños al medio ambiente y a la salud de quienes cultivan y consumen las cosechas. Problemática que ha ido empeorando con el paso de los años, pues se tiene registro aproximado de las altas cantidades de químicos en el suelo y agua, debido a la volatilidad de estas sustancias. De modo que, la contaminación realizada por el uso de estos químicos ha provocado la muerte de un número indeterminado de insectos, entre los cuales se encuentra la abeja, así como también ha propiciado una gran cantidad de enfermedades, intoxicaciones y muertes humanas a nivel mundial.

Dicho lo anterior, el presente trabajo abordará el origen de los agroquímicos, la

dependencia de su uso y las afectaciones que implica un sistema agrícola dependiente de estas sustancias. Asimismo, se abordarán los temas de seguridad alimentaria y alternativas naturales que permitan sustituir o disminuir el uso de plaguicidas y fertilizantes en la agricultura. Esto con el objetivo de crear consciencia y evidenciar lo que sucede realmente en el proceso productivo de alimentos, así como también brindar la información necesaria para poder implementar un método productivo más seguro y eficiente en el estado, bajo la exposición de la condición y calidad agrícola en Quintana Roo y el impacto de los agroquímicos en la apicultura quintanarroense. Cabe mencionar que este trabajo es de carácter documental y analítico, de forma que se permita fundamentar la gravedad de la problemática y proponer posibles soluciones en aspectos generales.

FERTILIZANTES Y AGROQUÍMICOS: DEFINICIONES Y ANTECEDENTES

Se define como fertilizante a toda sustancia que brinda nutrientes a plantas y al suelo, mejorando con ello la calidad y cantidad de los cultivos; mientras que, los agroquímicos o plaguicidas hacen referencia a las sustancias que permiten salvaguardar las cosechas de las plagas, malezas y hongos (SAGARPA, 2015); cabe señalar que de este último destacan el uso de herbicidas, fungicidas, insecticidas, nematicidas y rodenticidas; quienes se encargan de acabar con hierbas perjudiciales, hongos, insectos, parásitos de las plantas y roedores respectivamente (Universidad de Valencia, s.f).

No obstante, el uso de agroquímicos no es algo nuevo, pues diversos autores mencionan que estos son tan antiguos como la misma agricultura. El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED, por sus siglas en inglés) menciona que, en la época antes de Cristo, la cultura China utilizaba insecticidas compuestos de mercurio y arsénico, mientras que otras civilizaciones como los egipcios, empleaban el azufre para controlar los insectos y ácaros. Sin embargo, estos métodos fueron abandonados hasta que la agricultura tomó un enfoque comercial, de forma que, el interés por evitar las plagas se retomó hasta finales del siglo XIX (CYTED, 2010).

En concordancia, Bedmar (2011) menciona que, en el periodo de la revolución industrial, surgió la iniciativa de fumigar con sustancias derivadas del petróleo, con el fin de disminuir y acabar con las malezas que afectan el cultivo. Posteriormente, en la década de 1920, el hombre impulsó en el mercado sustancias químicas a los que más tarde llamó “plaguicidas” y “fertilizantes”, productos que, evolucionaron junto con los avances tecnológicos y que han perdurado hasta nuestros días. No obstante, la FAO (s.f) y otros autores exponen que, el uso de plaguicidas toma fuerza en la era química, dada en las décadas de los cuarenta y cincuenta; periodo caracterizado por el surgimiento del Dicloro Difenil Tricloroetano, el hexaclorociclohexano, ciclodien, entre otros.

El Dicloro Difenil Tricloroetano (DDT), es un pesticida que comenzó a utilizarse en la época de la segunda guerra mundial, descubierta por el químico suizo Paul Müller en 1939 y patentado en 1942, convirtiéndose en el insecticida milagroso de la época y que su uso internacional ha perdurado hasta la actualidad. Por su parte, el hexaclorociclohexano (HCCH), también llamado “lindano”, es una sustancia que sirvió como insecticida tras descubrir que poseía propiedades para combatir plagas, pero que ha disminuido su uso en la actualidad tras mostrar un grave impacto en la piel y el medio ambiente. Mientras que los ciclodienos, son aquellos hidrocarburos cíclicos que fueron descubiertos en 1945, caracterizados por poseer importantes insecticidas tales como el clordano, aldrin, dieltrin y endosulfan (Cruz, 2002).

Ante esto, el descubrimiento de estas sustancias se considera hasta la fecha, como algo revolucionario, pues el problema de las plagas disminuyó significativamente, lo que transmitió confianza a los agricultores. Esto propició que la demanda de estos incrementara, al igual que el número de fertilizantes y agroquímicos en el mercado, dando continuidad al desarrollo y la creación de nuevas sustancias.

No obstante, pese a la evolución de estas sustancias, persiste el daño ambiental ocasionado por el uso de estas, de forma que, se pone en duda la calidad y nivel de seguridad de los agroquímicos. Dicha situación plantea un debate en la sociedad, dividiendo a la población en gente a favor y en contra de estos. Los

individuos a favor mencionan que, estos productos suelen ser accesibles y que el Estado ha realizado programas sociales en donde se brinda fertilizantes y plaguicidas a gente del campo, de manera que, ahuyentan las plagas y aumentan sus cosechas. Mientras que, las personas en contra cuestionan si estas sustancias benefician a los agricultores y consumidores, pues dado que el grado de especificación de tales compuestos no es preciso, resultan ser tóxicos para otras especies, generando un daño ambiental y poniendo en riesgo la seguridad de quienes los manejan (Iuit, 2014).

En cuanto al papel del Estado mexicano, la mayoría de los gobiernos apoyan la iniciativa de seguir utilizando estas sustancias, bajo el justificante de brindar seguridad alimentaria a la población, dejando a un lado la calidad de los productos cosechados. De igual forma, el Estado busca incrementar la producción de alimentos a fin de exportar una cantidad considerable de ellos, lo cual incrementa las ganancias y propicia tener un papel reconocido en el mercado internacional.

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Desde hace varios años, la seguridad alimentaria se ha convertido en una de las prioridades de los gobiernos, tomando en consideración que esta hace referencia a un derecho humano establecido en 1948, tras diversas crisis alimentarias a nivel mundial (FIRCO, 2018). Sin embargo, muchos individuos desconocen lo que se requiere para asegurar la seguridad alimentaria en un país, estado o región.

Se dice que existe “seguridad alimentaria” cuando todos los habitantes tienen acceso físico y económico a alimentos nutritivos que cubran sus necesidades y preferencias, a fin de tener una vida sana y activa (FAO, 1996). Cabe señalar, que tal término surgió en la época de los setenta, período en donde la disponibilidad de alimentos era variable e insegura. De esta forma, la principal estrategia para combatirla hacía énfasis en el aumento productivo y el almacenamiento de alimentos, que sería de gran ayuda para tiempos de escasez (CONEVAL, 2010).

No obstante, la FAO (s.f) ha mencionado en varias ocasiones que dicha problemática ha prevalecido por el acceso desigual de alimentos y no por la carencia de estos, de forma que, es necesaria la inversión en protección social y en actividades productivas en favor de las economías rurales; estrategia que permita disminuir los índices de subalimentación y aumente la posibilidad de obtener ingresos para quienes más lo necesitan. En similitud con esta organización, los autores Pérez, Leyva & Gómez (2018), exponen que la solución no consiste en el aumento productivo, sino en el acceso a los recursos, de modo que se requieren de políticas agrarias que fomenten una agricultura que brinde productos de alta calidad, con los nutrientes necesarios para cubrir la necesidad alimentaria y fisiológica de los individuos.

Por otra parte, instituciones como el CONEVAL (2010), han propuesto diversas formas de medir la seguridad alimentaria; dentro de las cuales destacan

cuatro condiciones fundamentales: disponibilidad, acceso o capacidad para adquirir alimentos, consumo y estado nutricional. El primero hace referencia a que los gobiernos posean una buena capacidad de producción, almacenamiento y movilización de alimentos. El acceso o capacidad menciona que los individuos deben tener acceso físico y económico a alimentos saludables y nutritivos. Respecto al consumo, este menciona que todos los miembros del hogar deben consumir una suficiente cantidad de alimentos, ya sea por medio de la autoproducción, el intercambio o la adquisición de estos. Mientras que, el estado nutricional hace hincapié en que, las familias posean una vida saludable con ayuda de servicios de salud y un ambiente higiénico que permitan una nutrición óptima conforme a su edad y condición física.

Un proyecto innovador que cubre con estas cuatro condiciones, ha sido el impulso de la agricultura urbana, el cual consiste en que las familias produzcan alimentos en casa o que existan cooperativas, lo cual permite tener un mayor alcance de alimentos frescos, que sean de buena calidad, de forma que al ser producidos principalmente para el autoconsumo, utilicen una menor cantidad de fertilizantes y agroquímicos; dicho de otra forma, esta propuesta defiende el valor nutricional de los alimentos y permite generar un mayor ahorro e ingreso económico de las familias, pues logran consumir sus cosechas y vender los excedentes para generar ganancias (FAO, 2005).

Sin embargo, esta propuesta no ha sido considerada como la más oportuna, debido a que existe un mayor número de personas que consideran que la solución está en manos de los agricultores, ya que se requiere que estos sean lo suficientemente productivos para ayudar a alimentar a la población mundial en crecimiento (FAO, 2012). Por su parte, el aumento productivo requiere semillas y otras tecnologías que aceleren el tiempo de cosecha y brinden una mayor cantidad de nutrientes a la tierra. Para ello, se necesita una investigación agrícola que analice las condiciones geográficas, de tal manera que estos instrumentos no generen graves daños ambientales; asimismo, el Estado debe dar incentivos a los agricultores, para que estos adopten este nuevo proceso productivo, de forma que se incrementen las cosechas y con ello, sus ingresos (Braun, Swaminathan & Rosegrant, 2004).

En complemento a ello, la FAO (s.f) menciona que la estrategia de aumentar la producción de alimentos es característico de los países en desarrollo y de ingresos bajos. Sin embargo, estas naciones buscan lograr el objetivo utilizando sustancias de bajo costo, sin realizar investigaciones agrícolas, pues el estudio y el uso de fertilizantes de alta calidad, no son económicamente factibles para sus agricultores. De esta manera, el método “seguro” planteado anteriormente, solo puede ser aplicado por grandes empresas, quienes producen en mayor cantidad y no poseen problemas económicos. No obstante, estas industrias no siempre llevan a cabo el proceso recomendado,

puesto que, si lo hicieran, el precio de sus productos sería más elevado y no podrían vender en grandes cantidades. Es por ello, que el proceso de producción de estas empresas suele ser más económico de lo pensado, de manera que producen una alta cantidad de alimentos a bajo costo y potencializan sus ventas. Dicha situación efectivamente beneficia a las empresas, pero propicia una afectación a los pequeños agricultores, quienes obtienen escasas ganancias de sus cosechas.

En similitud a lo anterior, Gordillo (2004) expone que este tipo de problemáticas son comunes en países de América Latina y el Caribe, en donde la carencia de seguridad alimentaria reside en la falta de medios de producción para cubrir la demanda y la falta de poder adquisitivo, que posee un gran número de la población. Ante esto, dicho autor menciona que la solución consiste en establecer políticas públicas en favor de los agricultores locales, de forma que disminuyan el nivel de intermediarios, quienes suelen “regatear” a la gente del campo. Esta estrategia propicia que los agricultores generen mejores ganancias, las cuales permitan que la gente del campo pueda comprar y consumir alimentos más allá de su autoproducción.

Dicho lo anterior, resulta indispensable el apoyo gubernamental para mejorar los niveles de seguridad alimentaria, ya que esta no solo consiste en aumentar la productividad, sino garantizar que la población pueda tener acceso a alimentos de calidad, los cuales, por falta de recursos solo suelen ser consumidos por gente de clase media-alta. Asimismo, los

estudios agrícolas pueden ser de gran utilidad para conocer la cantidad de agroquímicos que pueden utilizar los agricultores, de forma que no dañen sus tierras y no excedan el uso de estas sustancias.

En lo que respecta al derecho de seguridad alimentaria, este especifica que los alimentos no deben contener sustancias nocivas para la salud, de forma que resulta oportuno prohibir el uso de químicos de alta toxicidad, pues pese a ser efectivas para combatir las plagas, generan graves consecuencias ambientales y de salud para quienes las manejan y consumen por medio de los cultivos.

AGROQUÍMICOS: IMPACTO EN LA SALUD Y DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE

A través de la recopilación de diversas investigaciones, se ha confirmado que la llegada de los fertilizantes y otros productos químicos agrícolas ha permitido aumentar de manera significativa la productividad del suelo; no obstante, estudios actuales han confirmado que, el uso excesivo de estos no solo está dañando los ecosistemas, sino también está afectando la salud de los agricultores y consumidores.

Referente a este tema, autores como García y Rodríguez (2012), mencionan que los agroquímicos han fungido un papel importante en la contaminación desde la década de los cincuenta. En complemento, Guzmán, Guevara, Olguín y Mancilla (2016), exponen que los agroquímicos han traído afectaciones no solo en el ambiente sino también en la

salud humana, generando enfermedades que van desde la hepatitis y malformaciones, hasta leucemia y tumores cerebrales, esto sin mencionar el alto número de intoxicaciones en la piel adquiridas por los agricultores al aplicar estas sustancias.

Dichos acontecimientos se deben a que estos productos se esparcen fácilmente por el aire y el agua, a causa de la falta de cuidado en su aplicación, el tipo y la alta cantidad de plaguicidas que se utilizan (Silveira, Aldana, Piri, Valenzuela, Jasa & Rodríguez, 2018). No obstante, esta problemática no es reciente, pues desde el momento en que se impulsó el uso de estas sustancias, los ecosistemas naturales han sido gravemente degradados, así como también se ha visto afectada la calidad del agua, aire y la fertilidad de la tierra, provocando el aumento de la dependencia de estos químicos en la agricultura (Roa & López, 2016).

Por su parte, autores como Martínez, López, Ormeño y Moles (2013), afirmaron que los residuos de los fertilizantes nitrogenados terminan en ríos, lagos y mares, aumentando consigo la proliferación de bacterias y producción de toxinas de alto riesgo para la salud. Un claro ejemplo de esto fue lo sucedido en el estado de Yucatán en el año 2018, donde diversos periódicos, entre los que se encuentra “La Jornada Maya”, mencionaron que debajo de la tierra, en los cenotes y tuberías están corriendo agroquímicos que contaminan el agua y propician enfermedades. En complemento, se dice que esta situación se ha presentado debido al tipo de suelo

existente en la península, el cual permite filtrar fácilmente este tipo de agroquímicos (Matos, 2018). Sin embargo, Yucatán no ha sido el único Estado afectado por estas sustancias, otra víctima ha sido Sinaloa, quien ha tenido problemas de contaminación de suelo, agua y sedimentos, ante el esparcimiento de estas sustancias tóxicas por medio del riego, la lluvia y el filtro de éstas en las lagunas (García & Rodríguez, 2012).

Con referencia a lo anterior, diversos estudios hacen énfasis en que los daños a la salud se encuentran ligados al impacto ambiental que generan los agroquímicos, pues dichas enfermedades se obtienen por medio de la contaminación del suelo, del agua y la generación de la famosa lluvia ácida; de forma que el consumo de agua contaminada o de alimentos infectados provoca altas enfermedades y/o muertes (Martínez, 2018). No obstante, un estudio publicado por la PAOT (1997), expresó que, en el año de 1994, México había generado 14,015 toneladas de residuos peligrosos y había obtenido 101 casos de intoxicación a nivel nacional por el uso de plaguicidas. De esta manera, podemos observar que, desde hace más de una década, México ha presentado afectaciones por el uso de estas sustancias, lo cual resulta bastante preocupante porque el uso de estas ha ido en aumento, al grado de que un estudio actual reportó que México importa anualmente una cifra aproximada mayor a 5 millones de toneladas de fertilizantes (González, 2019), debido a que, el 92% de los suelos del mundo tienen baja fertilidad, situación que ha propiciado un

aumento en el uso de fertilizantes (Gómez, 2019). Tales cifras resultan alarmantes debido a que periódicos como “la vanguardia” (2017), mencionan que la utilización inadecuada y masiva de los agroquímicos genera la muerte aproximada de 200,000 personas al año por intoxicación, así como también pone en riesgo a agricultores y a las comunidades que viven cerca de las plantaciones.

Con el fin de demostrar el impacto de estas sustancias, en el año de 1997 se realizó un estudio de la población Yaqui - ubicada en Sonora, México-, donde se detectaron problemas de desarrollo y aprendizaje en los niños de esa zona, debido al alto uso de plaguicidas en la región. Situación que años antes, el Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos había descubierto, externando su preocupación acerca del impacto en la función cerebral de diversos niños (El quinto poder, 2018).

Por otro lado, se menciona que, en muchos casos, los daños generados por plaguicidas no se muestran inmediatamente, sino en el mediano o largo plazo. El problema de esto es que, al no notar los efectos de manera externa, esto brinda una sensación de seguridad a las personas, mientras que estas sustancias afectan su organismo a gran escala, de forma que cuando se detecta el daño, resulta altamente complejo encontrar la cura. Cabe señalar que, los fetos, recién nacidos y niños son los individuos más expuestos, pues su proceso de división celular se encuentra más activo que el de una persona adulta

(Benítez, 2012), esto sin mencionar que un estudio de la UADY dio a conocer que existe un aproximado de 82% de pesticidas en la leche materna (Rodríguez, 2019).

Resumiendo lo planteado, resulta preocupante el impacto que tienen los agroquímicos en el medio ambiente y en la salud humana; de modo que lo que inició como una propuesta para brindar “seguridad alimentaria”, se convirtió en la causa de muerte de un gran número de personas, especies vegetales y animales. Ante esto, surge la pregunta de investigación de “¿Cuál es el impacto de los agroquímicos en la alimentación, salud y medio ambiente?”, la cual permite abordar el tema de manera específica y posteriormente plantear soluciones generales que puedan contrarrestar el daño.

Relacionado a ello, la FAO (2017) menciona que es necesario emplear un sistema alimentario sostenible que reduzca el uso de sustancias químicas, disminuya los gases del efecto invernadero y permita utilizar de manera eficiente los recursos naturales que tenemos a nuestro alrededor. Por su parte, otros autores mencionan que no podemos acabar con los plaguicidas y fertilizantes, pero que, sí podemos disminuir su uso por medio de alternativas naturales, biofertilizantes e invernaderos rústicos que nos brinden alimentos de mayor calidad con una menor cantidad de químicos que ponen en riesgo la salud y los ecosistemas que nos rodean.

BIOFERTILIZANTES Y OTRAS

ALTERNATIVAS COMO SUSTITUTO DE AGROQUÍMICOS

Tras haber expuesto las afectaciones que trae consigo el uso de agroquímicos, resulta oportuno hablar sobre las alternativas para sustituir parcial o totalmente estas sustancias. Para ello, el uso de biofertilizantes se ha convertido en una de las más sobresalientes alternativas para disminuir el uso de químicos en la agricultura. Dicho lo anterior, se conocen como “biofertilizantes” a aquellos insumos de origen biológico, elaborados con microorganismos, bacterias y hongos que pueden aplicarse al suelo o a las plantas, contrarrestando el uso de agroquímicos. De esta forma, es importante señalar que la llegada de los biofertilizantes en México reside en la época de los setenta y ochenta, con la fijación biológica de nitrógeno en soya y garbanzo, proyecto que demostró la eficacia de esta alternativa (Armenta, García, Camacho, Apodaca, Montoya & Nava, 2010).

Por su parte, al demostrar que los biofertilizantes funcionaban, diversos estudiantes e investigadores empezaron a experimentar y a generar más de estos, dando origen al biofertilizante microbiano, que resulta ser un producto elaborado con microorganismos vivos, que producen sustancias y favorecen el crecimiento de la planta (Sánchez, 2016). En sintonía con la anterior, el Dr. Jesús Caballero Mellado mencionaba que los biofertilizantes otorgan alimentos de calidad con menor impacto ambiental al disminuir el uso de agroquímicos e incrementar las cosechas; situación que lo

llevó a realizar una profunda investigación que le permitió posteriormente crear dos fertilizantes biológicos de alta calidad, a los que nombró *Biofertibuap* y *Biofosfobuap*. En donde el primero destaca por ser un producto especializado en maíz, cebada, trigo, leguminosas y sorbo; mientras que el segundo resulta ser más genérico, siendo apto para todos los cultivos. De esta manera, se ha comprobado que una dosis de 350 gramos permite incrementar la producción en 30% y reducir el uso de agroquímicos en un 50% (La Cuarta Noticias, 2019).

A favor de contrarrestar los daños ambientales, la FAO (2002) menciona que otra manera de disminuir el uso de fertilizantes es empleando el abono orgánico, el cual permite aumentar la eficiencia del suelo y mejorar sus condiciones, por medio de una reducción en su erosión, una mayor humedad y el aumento de su fertilidad; de forma que, disminuye el uso de químicos y permite brindarle un mejor nivel de producción al agricultor. Cabe señalar que, el empleo del abono orgánico dio pauta a la creación de plaguicidas del mismo tipo, los cuales son elaborados a base de plantas -como la moringa- y basura orgánica dependiendo de las condiciones del suelo (Pérez, 2016).

En lo que respecta a los beneficios de la agricultura orgánica, el autor Edmar Salinas (2014) menciona que esta brinda justicia agraria a los campesinos, pues facilita la micro producción familiar a través de cultivos orgánicos fáciles de cosechar, que contribuyen a mejorar la

dieta alimentaria de la población a través de la producción de sus propios alimentos, así como también permite reducir la saturación del dióxido de carbono generado por el efecto invernadero. Ante esto, resulta oportuno mencionar que la agricultura orgánica cumple con los objetivos de la FAO, quienes hablan del bienestar y la seguridad alimentaria de las familias, bajo el uso de una menor cantidad de plaguicidas y evitando afectar la salud de los consumidores y agricultores.

Por otra parte, IFOAM Organics International (s.f) expone que, la agricultura orgánica se basa en cuatro principios: salud, ecología, equidad y precaución. Donde el primero aborda el tema de la salud tanto de los cultivos como de los animales, las personas y el planeta; el segundo hace hincapié en respetar los ciclos ecológicos, trabajar con ellos y ayudar a sostenerlos; el tercero se encuentra ligado a la equidad entre el ambiente común y las oportunidades de vida; mientras que, el cuarto se enfoca a procurar la salud y el bienestar de generaciones futuras.

En cuanto a las características relevantes de la agricultura orgánica, la FAO (2003) menciona que este es un sistema que al principio aumenta los costos de producción y comercialización, pero a su vez, otorga a los consumidores salud y seguridad de alimentos, así como también permite obtener cosechas con métodos que no afectan gravemente al medio ambiente, pues producen una menor cantidad de residuos de plaguicidas. En similitud a esta propuesta, agrónomos de

la Universidad Politécnica de Madrid (2012), proponen como alternativa la fertilización por medio de inhibidores de urea, los cuales evitan contaminar, contrarrestando las emisiones de gases, quienes poseen efectos nocivos para el medioambiente y la salud.

Dicho lo anterior, es notable que el daño al ecosistema y a la salud ha permitido que diversos investigadores propongan alternativas innovadoras, con el fin de ayudar a reparar el daño que los agroquímicos han realizado. No obstante, medios de comunicación y periódicos, exponen que los biofertilizantes y la agricultura orgánica no poseen la capacidad suficiente para remplazar a los fertilizantes o pesticidas. Sin embargo, se ha comprobado que estos métodos permiten reducir de manera significativa el uso de los mismos y, por ende, la contaminación de las tierras (Gómez, 2019). Lo cual ha sido un gran paso tras décadas de utilizar un método devastador, de esta manera, se observa que hay mucho en que trabajar, pero este proceso de producción resulta ser más eficaz y seguro que el anterior.

FALTA DE CONTROL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS EN LA AGRICULTURA MEXICANA

La llegada de los plaguicidas y fertilizantes a México tiene como origen la estrategia de implantar un sistema capitalista fomentado por la “revolución verde”, dada en la década de 1940. Cuya época se caracterizó por la búsqueda de seguir los pasos de Estados Unidos, país que empezó a emplear agroquímicos y que México tomó como ejemplo a seguir

en la búsqueda del desarrollo; dando pauta a la dependencia e incremento del uso de estas sustancias, tras cubrir los estándares comerciales y firmar el Tratado de Libre Comercio (RAPAM, 2017). Ante esto, el alto uso de agroquímicos y la falta de control de estos, implicó que el país se especializara en el uso de insecticidas organoclorados y organofosforados; sustancias que actualmente están prohibidas en casi todo el mundo y en proceso de prohibición en aquellas naciones que las siguen empleando (Albert, 2004). Referente a ello, Mendoza e Ize (2017) señalan que, pese a la postura cautelosa del gobierno mexicano en cuidado del medio ambiente, este aún carece de una legislatura consistente y eficaz sobre el manejo adecuado de agroquímicos. A lo cual, ellos responden que esto se debe a la complejidad del ciclo de vida de estas sustancias, la cotidianidad de su uso y la falta de investigación molecular, que permite evidenciar las enfermedades que estos pueden generar en el mediano y corto plazo.

Sin embargo, la creación de la CICOPLAFEST -Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas- en 1987, ha marcado un avance sobresaliente en el control de elaboración, comercialización y uso de plaguicidas en el país. Cabe señalar que, dicha institución se ha visto apoyada por diversas secretarías, entre las cuales destaca la de Comercio, Agricultura y Salud; quienes trabajan en conjunto con

la CICOPLAFEST para regular y controlar los agroquímicos utilizados en México (Ortega, Espinosa & López, 1994).

No obstante, autores como la Dra. Lilia Albert (2004) plantean que estas instituciones poseen un método de trabajo con muchas carencias, pues poseen reglamentos y normas para controlar el problema existente de agroquímicos, pero no llevan a cabo evaluaciones sobre el impacto en la salud y el ambiente de estas sustancias. De esta manera, el método de regulación de estos organismos consiste en autorizar o rechazar sustancias con base en la información proporcionada por la industria que lo comercia, sin ser verificada por una investigación científica independiente o una evaluación de riesgos (RAPAM, 2017). Dicho esto, es evidente notar que el proceso de control de estos químicos no ha evolucionado en México, puesto que, para el año 2002, se mencionó que existían problemas de supervisión y capacitación de uso de plaguicidas (García & Rodríguez, 2002). Mientras que, en el presente año se confirmó que en el país se tienen autorizado 140 sustancias químicas prohibidas en otros países, de los cuales 111 son empleados para el proceso productivo de la papa, el maíz y el limón (Castillo, 2019). Por esta razón, se menciona que la normatividad mexicana no permite disminuir el riesgo de sufrir efectos negativos por plaguicidas, pues como menciona la ONU, una reglamentación estricta permite disminuir el número de afectados, quienes en su mayoría suelen ser los más pobres, al

vivir en comunidades cercanas a la siembra y no tener recursos económicos para tratar las enfermedades (La Vanguardia, 2017).

En sintonía a lo anterior, el investigador Omar Arellano, quien forma parte de la “Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad”, menciona que el problema de plaguicidas en México no solo consiste en la falta de investigación y revisión de su uso, sino también en la falta de actualización de los catálogos; lo cual permite la autorización de plaguicidas altamente peligrosos que ya han sido prohibidos en diversos países y que por este error, diversas secretarías siguen administrando estas sustancias (Castillo, 2019). De esta manera, resulta factible evidenciar la violación legislativa existente, tomando como referencia la Ley General de Control y Regulación de Agroquímicos expedida en 2015, la cual menciona en el artículo 10 que toda persona que utilice elabore, transporte y comercialice productos químicos para la producción agropecuaria, y agroindustrial, deberá tener la obligación de contar con asesoramiento profesional en la materia. Mientras que, el artículo 20 dictamina que el consejo o institución reguladora, deberá realizar inspecciones permanentes a productos vegetales producidos o introducidos en territorio mexicano. Ante esto, se observa la contradicción de lo que menciona la legislación y lo que se realiza, ya que no se tiene registro de inspecciones ni de asesoramiento profesional; pues de lo contrario, existiría un correcto empleo de sustancias químicas y una mejor calidad

de cosechas (SIL, 2015).

En complemento a ello, la OIT (1993) expone que para que exista seguridad en la utilización de productos químicos, las autoridades deben cumplir con tres obligaciones básicas, donde la primera menciona que se deben revisar las medidas y prácticas nacionales existentes, a fin de corregir deficiencias y postular mejores reglamentos y normas. La segunda, consiste en garantizar el cumplimiento de la legislación al emplear estas sustancias, por medio de un método de inspección idóneo. Mientras que la tercera obligación, hace hincapié en prohibir o restringir el uso de productos químicos que pongan el riesgo el bienestar de los individuos.

Por su parte, la Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México (RAPAM) expresó en el 2017 dos recomendaciones para mejorar la eficacia de la legislación. Estas consisten primordialmente en establecer políticas públicas y un plan nacional. Referente a las políticas públicas estas deberán tener por objetivo principal, garantizar los derechos de protección a la salud, el medio ambiente y la alimentación de calidad; mientras que el plan nacional deberá contener estrategias que permitan reducir y prohibir progresivamente el uso de plaguicidas a nivel nacional.

Dicho lo anterior, se requiere mejorar el proceso de evaluación de sustancias, de forma que su autorización no solo consista en revisar los documentos requeridos, sino verificar la toxicidad y afectaciones que estas traen consigo. Para

ello, es importante actualizar los catálogos de plaguicidas bajo una investigación que exponga la cantidad que debe utilizarse, los efectos negativos que generan y los niveles de sustancias químicas que posee; de modo que, se dejen de autorizar y administrar sustancias altamente nocivas para la salud humana y las tierras mexicanas. Asimismo, es necesario establecer sanciones para aquellos que distribuyan y empleen agroquímicos prohibidos, puesto que, al tener una normatividad clara y precisa, no debe existir error en la autorización y empleo de estos.

De esta forma, resulta indispensable el apoyo y compromiso por parte del gobierno federal y de las autoridades locales; puesto que el mal manejo de sustancias es un problema nacional que requiere de mucho trabajo y dedicación, pero que brindan resultados altamente favorecedores, los cuales permiten ofrecer cultivos de calidad y seguridad alimentaria en el país.

CONDICIÓN Y CALIDAD AGRÍCOLA EN QUINTANA ROO

Tomando como consideración las estadísticas del gobierno quintanarroense, se ha podido observar que la agricultura posee un papel poco significativo en el PIB estatal, al tener un valor porcentual por debajo del 1%, tomando como consideración las cifras de 2006, 2012 y 2015, las cuales indicaron una aportación del 0.9%, 0.8% y 0.72%, respectivamente (Gobierno de Quintana Roo, s.f). De este modo, no solo resulta preocupante la baja participación agrícola sino también su

disminución porcentual presentada en los últimos años, la cual evidencia una producción pequeña a la que le es cada vez más difícil cubrir las necesidades internas y la demanda del mercado del norte del estado (El Quintana Roo, 2017).

Cabe señalar que la actividad agrícola quintanarroense se ubica principalmente en pequeñas comunidades pertenecientes a los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Bacalar, José María Morelos y Othón P. Blanco; entre las cuales destaca Emiliano Zapata, Buena Esperanza, Blanca Flor y Dziuché (Pat, 2016), quienes poseen como principales cultivos el maíz, la piña, sandía, limón, caña de azúcar y frijol. Dicho lo anterior, el estado de Quintana Roo ha sobresalido por la alta producción de maíz y caña de azúcar, donde económicamente el maíz resulta ser un cultivo poco rentable, con bajos rendimientos y altos costos productivos (Reyes, Cuevas & Huchin, 2015). No obstante, para el año 2018, el grupo Sipse expuso que la mayor cantidad de producción estatal se concentró en el maíz blanco y el elote, cosechados en zonas de Álvaro Obregón y Nicolás Bravo, respectivamente. Asimismo, las toneladas de chile jalapeño, calabaza chihua y sandía cambray también fueron de gran utilidad para generar una ganancia anual de 87 millones 365 mil pesos en el año 2017 (Pat, 2018). Por su parte, Othón P. Blanco ha demostrado ser el municipio que genera mayor rendimiento agrícola en el estado, al poseer una cosecha del 62.74% de toda la superficie sembrada, que en valores netos expresa 60,972.79 hectáreas

cosechadas, según lo mencionado por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (2015). De esta manera, los productos con mayor número de hectáreas cosechadas han sido la caña de azúcar, el coco, maíz elotero, chile jalapeño y la papaya maradol, los cuales son destinados para la venta; mientras que para el autoconsumo destaca la cosecha de frijol y maíz (Meléndez, 2016).

Referente a las carencias existentes en el sistema agrícola quintanarroense, destacan los problemas naturales del suelo, el cual presenta una fuerte acumulación de humedad que pone en riesgo a las cosechas, quienes suelen ser afectadas por hongos o insectos debido a esta condición. De igual forma, otro de los problemas de cultivo es la falta de recursos de los agricultores, quienes poseen equipamiento mínimo que los limitan a comercializar sus productos en granel, generando pocas ganancias (INAES, 2018). Dicha problemática se ha visto acompañada de la dependencia de las lluvias, a causa de la carencia de mejores sistemas de riego, por lo que en temporada de sequía los agricultores deciden no sembrar, evitando perder tiempo, dinero y esfuerzo (Pat, 2018). Asimismo, muchos campesinos exponen que la calidad de sus semillas es baja y por ello hay una diferencia significativa entre la cantidad de hectáreas cosechadas y las sembradas (Pat, 2016). En concordancia a ello, Ana Meléndez (2016) expone que a pesar de que Quintana Roo se encuentra entre los primeros estados con mayor superficie cosechada, no está logrando incrementar

la cantidad de cosecha, esto puede relacionarse con la falta de un equipamiento de calidad, sistemas de riego y buenas semillas, que impide obtener mejores resultados en la región.

Dando continuidad al tema, el gobernador Carlos Joaquín González ha demostrado la preocupación por mejorar las carencias del campo, de forma que en su mandato se han realizado actividades en apoyo a este sector, entre las que destaca la entrega de semillas de frijol y maíz elotero, así como también asesoría en sistemas productivos para aquellos ciudadanos que se dedican a realizar actividades agropecuarias (El Quintana Roo, 2017). En complemento con este plan de trabajo, el Instituto Nacional de la Economía Social -INAES- decidió apoyar a trece grupos de la cuenca de sandía, por medio de la implementación de sistemas de riego por goteo, equipamiento y capacitación, situación que al poco tiempo mostró resultados favorecedores al incrementar la cantidad y calidad de producción de sandía (INAES, 2018).

De esta manera, los subsidios y el apoyo gubernamental resulta ser una solución al problema de cosechas, el cual consiste principalmente en la actualización del proceso productivo y en brindar cursos de capacitación a agricultores y campesinos, de modo que puedan aprovechar al máximo sus tierras sin provocar el deterioro de estas.

En lo que respecta al uso de agroquímicos en Quintana Roo, se dice que el cultivo que utiliza un mayor número de estas sustancias es la caña de azúcar, donde la

zona cañera quintanarroense ha registrado una cantidad aproximada de 85,200 kg/ha de fertilizantes vertidos en el periodo de 1979 al 2016. Cabe señalar que tal situación ha tenido un gran impacto en los suelos y aguas superficiales en el estado, principalmente en zonas cercanas a ingenios azucareros (Tun, Álvarez, Zapata & Sosa, 2017). En sintonía a este tema, Ana Iuit (2014) expresó que para el año 2007, se encontraron elevadas cantidades de nitrógeno y fósforo en aguas provenientes del Río Hondo y al margen de la Bahía de Chetumal. Mientras que los sitios cercanos al ingenio azucarero de Álvaro Obregón son los que presentaron los niveles más altos de plaguicidas.

No obstante, la caña de azúcar no es el único producto que usa grandes cantidades de plaguicidas y fertilizantes, también se tiene registro de que el coco, el maíz elotero y el chile jalapeño son productos altamente dependientes de estas sustancias, ya que no existe un uso controlado de ellas ni el asesoramiento adecuado a agricultores y campesinos que las manejan; pues estos individuos procuran acabar con las plagas a fin de obtener mayor cantidad de superficie cosechada (H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco, 2013). De esta manera, no se puede culpar a la gente del campo por el mal uso de estas sustancias, ya que no existe una revisión o recomendaciones por parte del gobierno que les indiquen un proceso seguro y apto para el cultivo, siendo una problemática característica no solo del estado, sino del país.

Otras de las problemáticas registradas,

han sido los convenios de SAGARPA con empresas de plaguicidas. Un ejemplo de ello fue lo sucedido en el año 2012, cuando se autorizó a la empresa Monsanto el primer cultivo comercial de transgénicos en siete estados, entre los cuales se encontró Quintana Roo. Esto con el fin de comercializar soya genéticamente modificada a través del uso de 13,075 toneladas de semillas Monsanto. Ante esto, la FAO mencionó que este convenio era bastante riesgoso, pues Argentina -uno de los principales productores de soya transgénica-, ha presentado un incremento de casos de cáncer, abortos y malformaciones; situación dada en comunidades cercanas a donde se cultiva este producto (FAO, 2012).

Por su parte, Ortiz (2017) menciona que existe un aproximado de más de sesenta toneladas de envases de agroquímicos contaminando tierras quintanarroenses y mantos acuíferos al permanecer en la intemperie. A lo que el gobierno de Quintana Roo, hizo énfasis en que es necesario impulsar acciones para reducir los riesgos a la salud de la población, a través del cumplimiento de normas sanitarias e informes de uso de la disposición de estos envases (Gobierno de Quintana Roo, 2018). Dicho esto, se requiere de campañas que den a conocer los problemas que conlleva el mal uso de sustancias en la producción de alimentos, así como también se requiere el apoyo gubernamental a agricultores y campesinos, quienes manejan un proceso productivo con muchas carencias, como lo es la falta de un sistema de riego

óptimo, semillas de calidad y un mejor equipamiento, que les permita producir una mayor cantidad de cultivo por medio de técnicas seguras que le brinden calidad a sus productos. De igual forma, se necesita impulsar el uso de biofertilizantes y plaguicidas orgánicos, que permiten disminuir o contraer por completo el uso de químicos tóxicos en la agricultura, puesto que estos, están afectando gravemente los ecosistemas y la salud de los individuos que habitan o visitan nuestro estado.

EL IMPACTO DE LOS AGROQUÍMICOS EN LA APICULTURA QUINTANARROENSE

Tras haber leído diversos artículos sobre el daño de agroquímicos a la apicultura, resulta oportuno pensar el impacto de estas sustancias en la miel de Quintana Roo, tomando en consideración que el estado ocupa el séptimo lugar nacional en la producción de este producto (La Verdad, 2019). La búsqueda arrojó un grave impacto en el negocio de la miel por exceso de uso de plaguicidas, al grado de que apicultores se han manifestado y exigen la prohibición de sustancias tóxicas y fumigaciones aéreas que no solo dañan a las abejas sino también propician la muerte de estas y generan problemas de salud para habitantes de zonas cercanas (Rodríguez, 2018). En sintonía a este punto, apicultores y empresarios como Nelly Ortiz, plantean que la falta de vegetación a causa de las deforestaciones, propician junto con los agroquímicos, una afectación a la polinización regional (Briceño, 2019).

Por otra parte, gente de la misma región

expone que el uso irracional de agroquímicos viene principalmente de empresarios extranjeros y menonitas, quienes han generado pérdidas a los apicultores tras la muerte de gran cantidad de abejas. Dicho lo anterior, persiste la desesperación por parte de los productores de miel, ya que no cuentan con el capital ni espacios dignos para reactivar su producción (Ojeda, 2019). Entre los problemas que se unen a esta situación, se encuentra la contaminación de miel producida en la zona maya del estado, la cual es exportada a Europa y en los últimos años ha sido cuestionada por su calidad, al detectar sustancias transgénicas en el polen y la miel (Vázquez, 2017).

Un caso que fue de gran impacto para los apicultores quintanarroenses y que se hizo viral a nivel nacional, fue la muerte de aproximadamente 600 colmenas en las comunidades de Candelaria, San Felipe Primero, Nueva Reforma, Saczuquil y Kancabchén. Esto debido a una intoxicación masiva a causa del insecticida Fipronil en un cultivo de chile habanero para el año 2018 (Carrera, 2018). Pese a la gravedad del asunto, la solución más oportuna para las autoridades estatales y el causante: Pablo Mendoza, fue establecer un convenio que consistía en que el empresario, pagara a los apicultores mil trescientos pesos por colmena, a lo cual, solo pagó 250 de 357 que fueron afectadas. Además de ello, la sedarpe y la fiscalía general del estado le permitieron a Mendoza seguir utilizando agroquímicos con la condición de que no emplee fipronil ni otros productos

dañinos para las abejas (Rodríguez, 2018).

Ante la injusticia de este caso, los afectados por la muerte de las colmenas, llevaron a cabo un comunicado donde exponían su inconformidad y explicaban como les perjudica el uso de agroquímicos al ser productores de miel orgánica, haciendo énfasis, en que el contenido mínimo de algún químico impide la exportación de su producto. Asimismo, expusieron que la Sagarpa y la Sedarpe han hecho entrega de agroquímicos de Monsanto en José María Morelos, bajo el justificante de que deben de cumplir con el Programa de Apoyo para Productores de Maíz y Frijol. Cabe señalar, que los plaguicidas entregados contienen glifosato, sustancia que ha demostrado afectaciones graves hacia las abejas y otros insectos (Regeneración, 2018).

Otro caso de inconformidad ha sido el convenio entre Monsanto y la Sagarpa en 2012, en donde se acordó sembrar un alto número de hectáreas de soya transgénica en Quintana Roo y otros siete estados. Tal situación ha provocado un aumento en la deforestación de la Península de Yucatán, las cuales reducen el área destinada a la actividad apicultora y los espacios de anidación para las abejas (Greenpeace México, 2019). Por su parte, dicho convenio implicó la solicitud de un amparo por parte de los apicultores y campesinos afectados de la región, quienes recalcaron la violación de tratados internacionales que enfatizan el derecho de los humanos a gozar de un ambiente sano. De igual forma, se

destacaron cinco razones principales para exigir la disminución del uso de transgénicos, las cuales son el riesgo de la producción apícola, la contaminación del acuífero peninsular, el riesgo de contaminación genética y afectación ecológica, la protección y apoyo a la producción local y por último, la poca credibilidad de empresas como Monsanto, quien se ha visto involucrada en un número indeterminado de escándalos, por tener un alto control en la producción de alimentos a costa de arriesgar la salud y vida de las personas (CEMDA, 2012).

De esta manera, es notable que el uso de agroquímicos está afectando el mercado de los apicultores a gran escala, situación que, en vez de ser atendida por las autoridades, ha sido fomentada tras brindar sustancias altamente peligrosas para las abejas y otras especies. Para ello, resulta oportuno prohibir plaguicidas que han demostrado ser altamente tóxicos; así como también implementar una agricultura ecológica, que garantice una producción sana y sostenible (Greenpeace México, 2019).

En concordancia, también es importante establecer estrategias para el control de la venta de estas sustancias, ya que en la mayoría de los casos la legislación es violada y cualquiera puede adquirir químicos altamente tóxicos para la salud humana y el medio ambiente (El financiero, 2019).

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión se puede

observar que la búsqueda de un aumento en la productividad agrícola ha propiciado la dependencia de plaguicidas y fertilizantes en México, bajo el justificante de tener una mayor cantidad de alimentos para exportar y brindar seguridad alimentaria a nivel nacional. La problemática de ello es que, no se ha adoptado un método productivo eficiente y de calidad; pues el uso excesivo de estas sustancias ha generado grandes daños al medio ambiente y a la salud de los agricultores y consumidores.

Cabe señalar que, estas consecuencias se encuentran ligadas, debido a que los agroquímicos suelen esparcirse fácilmente por el aire y el agua, lo que propicia la contaminación de los ecosistemas y, por tanto, de los alimentos que consumimos día a día. Asimismo, las instituciones mexicanas encargadas de evaluar y admitir el uso de químicos han mostrado diversas carencias evaluativas, que han propiciado que México siga consumiendo sustancias altamente tóxicas y prohibidas en gran parte del mundo, por generar intoxicaciones, cáncer, malformaciones, por mencionar algunos.

En lo que respecta al estado de Quintana Roo, este posee un sistema agrícola con diversas dificultades, que han generado una disminución porcentual de la aportación agrícola al PIB estatal, el cual siempre ha poseído un valor por debajo del 1%. Referente a sus carencias, el suelo del estado ha presentado generar gran cantidad de humedad, lo cual propicia un mayor uso de plaguicidas y fertilizantes, principalmente en cultivos como la caña de azúcar, el coco, el maíz

elotero y el chile jalapeño, con el fin de aumentar la productividad y contrarrestar las plagas y malezas.

No obstante, el problema reside en la falta de control en el uso de agroquímicos, lo que ha generado una alta contaminación en las tierras y mantos acuíferos de Quintana Roo, así como también afectaciones a los apicultores del estado, al contaminar la miel y al generar la muerte de una gran cantidad de colmenas por el uso irracional de estas sustancias. De esta manera, resulta indispensable un cambio en el sistema agrícola nacional y estatal, pues a pesar del grave daño generado a la salud y el medio ambiente, es posible disminuir la afectación que generamos actualmente. Para ello, se requiere de políticas agrarias que fomenten una agricultura con productos de calidad, a fin de garantizar el derecho de protección a la salud, de brindar un ambiente sano y una alimentación de calidad.

Como propuesta, resulta oportuno mejorar el sistema de evaluación y control de agroquímicos, por medio de la prohibición de venta y distribución de sustancias altamente tóxicas, una legislación estricta que imparta sentencia a quien no cumpla con las normas establecidas, y la imposición de una evaluación molecular de sustancias, de modo que se compruebe más allá de una documentación, el impacto de los agroquímicos. Por su parte, resulta indispensable la implementación de un sistema agrícola ecológico, donde se empleen fertilizantes y plaguicidas orgánicos, que permitan disminuir el uso

de sustancias sintéticas o sustituyan el papel de estas.

Dicho lo anterior, el primer paso es realizar una investigación de las sustancias prohibidas en otros países que siguen siendo empleados en México, para con ello excluirlos del mercado nacional y prohibir el uso de estos, ya que presentan altos índices de toxicidad. El segundo paso es mejorar la legislación y exigir que haya un correcto uso de agroquímicos y sus envases, de forma que no queden a la intemperie y afecten al ecosistema y a las especies que viven en él. En este punto, resulta oportuno realizar un lavado adecuado de estos, establecer centros de acopio para envases y asignar estancias que certifiquen el cumplimiento de estas normas. Seguidamente, es indispensable proteger a los apicultores, ya que éstos están siendo afectados directamente por el uso de sustancias que contaminan su producción y matan a las colmenas, de forma que es necesaria la prohibición del uso de agroquímicos en zonas cercanas a la apicultura.

Por su parte, resulta relevante brindar cursos de capacitación a agricultores para difundir el correcto uso de sustancias y la importancia de emplear fertilizantes y plaguicidas orgánicos, que permitan reducir o sustituir el uso de agroquímicos, para con ello producir alimentos de calidad que protejan la salud humana y disminuyan los daños al medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

Braun, J., Swaminathan, M., & Rosegrant, M.

(2004). *Agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y los objetivos de desarrollo del milenio*. IFPRI.

Albert, L. (2004). Panorama de los plaguicidas en México. *Retel*, pp. 1-17.

Armenta, A., García, C., Camacho, R., Apodaca, M., Montoya, G., & Nava, E. (2010). Biofertilizantes en el desarrollo agrícola de México. *Ra Ximhai: Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, pp. 51-56.

Bedmar, F. (2011). ¿Qué son los plaguicidas? *Ciencia Hoy*, pp. 10-16.

Benítez, R. (2012). *Plaguicidas y efectos sobre la salud humana: un estado de arte*.

Briceño, M. (28 de abril de 2019). Preocupa la situación de las abejas. *Diario de Yucatán*.

Carrera, H. (30 de septiembre de 2018). Fumigaciones en la península afectan apicultura: Ecosur. *La Jornada Maya*.

Castillo, K. (21 de marzo de 2019). México usa 111 plaguicidas que en otros países ya están prohibidos para cultivar papa, maíz y limón. *Sin Embargo*.

CEMDA. (26 de junio de 2012). *CEMDA.ORG*. Obtenido de <https://www.cemda.org.mx/interponen-amparo-organizaciones-y-apicultores-contra-autorizacion-de-siembras-de-soya-transgenica/>

CONEVAL. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. Cdmx: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cruz, E. (2002). *Relación de factores físicos y químicos en el suelo en la persistencia de insecticidas organoclorados en la región papera de Coahuila y Nuevo León*. Buenavista: Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

CYTED. (2010). *Tecnología de aplicación de agroquímicos*. Argentina: INTA.

El financiero. (18 de enero de 2019). Apicultores de zona maya de Quintana Roo urgen control a la venta de agroquímicos. *El financiero*.

El Quintana Roo. (20 de abril de 2017). Detonarían el potencial agrícola en Quintana Roo. *El Quintana Roo*.

- El quinto poder. (4 de abril de 2018). Plaguicidas en Chile: el lado oscuro de la agricultura. *El quinto poder*.
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial*. Roma: FAO.
- FAO. (2002). *Los fertilizantes y su uso*. FAO-IFA.
- FAO. (2003). *Características relevantes de la agricultura orgánica*. FAO.
- FAO. (3 de junio de 2005). *FAO Sala de Prensa*. Obtenido de <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2005/102877/index.html>
- FAO. (2012). *Los pequeños agricultores necesitan más apoyo público*. Roma: FAO.
- FAO. (22 de febrero de 2017). La seguridad alimentaria futura del mundo peligra debido a múltiples desafíos. *FAO News*.
- FAO. (s.f). *Producción y seguridad alimentaria*. FAO.
- FIRCO. (5 de enero de 2018). *Gobierno de México*. Obtenido de <https://www.gob.mx/firco/articulos/seguridad-alimentaria-y-nutricional>
- García, C., & Rodríguez, G. (2012). Problemática y riesgo ambiental por el uso de plaguicidas en Sinaloa. *Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, pp. 1-10.
- Gobierno de Quintana Roo. (s.f). *Desarrollo, innovación y diversificación económica*.
- Gobierno de Quintana Roo. (2 de julio de 2018). Los envases de agroquímicos una amenaza para el ambiente y la salud pública: COFEPRIS. *Gobierno de Quintana Roo*.
- Gómez, C. (29 de enero de 2019). Importa México 75% de fertilizante para actividad agrícola: CoMaBio. *La Jornada*.
- González, S. (28 de mayo de 2019). Importa México anualmente más de 5 millones de toneladas de fertilizante. *La Jornada*.
- Gordillo, G. (2004). Seguridad alimentaria y agricultura familiar. *Revista de la CEPAL*, pp. 71-84.
- Greenpeace México. (19 de mayo de 2019). *Greenpeace*. Obtenido de <https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/2308/dia-mundial-de-las-abejas-sin-ellas-no-hay-vida/>
- Guzmán, P., Guevara, R., Olguín, J., & Mancilla, O. (2016). Perspectiva campesina, intoxicaciones por plaguicidas y uso de agroquímicos. *IDESIA*, pp.69-80.
- H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco. (2013). *Plan de Desarrollo Municipal 2013-2016*. Chetumal: Dirección de desarrollo rural.
- IFOAM Organics International (s.f). *Los principios de la agricultura orgánica*. IFOAM Organics International.
- INAES. (2018). *Sandía roja de Quintana Roo*. Gobierno de México.
- Iuit, A. (2014). *Diagnóstico del uso y manejo de plaguicidas en los poblados de Álvaro Obregón y Pucté*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- La Cuarta Noticias. (1 de abril de 2019). Biofertiabuap y Biofosfobuap, fertilizantes biológicos 100% universitarios. *La Cuarta Noticias*.
- La Vanguardia. (9 de marzo de 2017). Los plaguicidas provocan 200.000 muertes al año. *La Vanguardia*.
- La Verdad. (18 de febrero de 2019). Quintana Roo se encuentra en el séptimo lugar a nivel nacional en producción apícola. *La Verdad*.
- Martínez, E., Martha, L., Ormeño, E., & Moles, C. (2013). *Manual teórico-práctico: Los biofertilizantes y su uso en la agricultura*. D.F: SAGARPA-COFUCRO-UNAM.
- Martínez, R. (21 de febrero de 2018). Los peligros de los fertilizantes químicos. *Bioeco Actual*.
- Matos, P. (26 de junio de 2018). En Yucatán se regala cáncer, con apoyos estatales de agroquímicos. *La Jornada Maya*.
- Meléndez, A. (2016). *Alternativas de cultivos para la diversificación agrícola del ejido de Álvaro Obregón*. Chetumal: UQROO.
- Mendoza, A., & Ize, I. (2017). Las sustancias químicas en México. Perspectivas para un manejo adecuado. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, pp. 719-745.
- OIT. (1993). *Seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo*. Ginebra: OIT.
- Ojeda, J. (17 de enero de 2019). Apicultores

- sin capital para reactivar la actividad. *Canal 10*.
- Ortega, J., Espinosa, F., & López, L. (1994). El control de los riesgos para la salud generados por los plaguicidas organofosforados en México: Retos ante el Tratado de Libre Comercio. *Salud Pública de México*, pp. 625-632.
- Ortíz, J. (20 de febrero de 2017). Quintana Roo desecha 70 toneladas de envases de agroquímicos. *Novedades de Quintana Roo*.
- PAOT. (1997). Sustancias químicas. En PAOT. INEGI.
- Pat, B. (15 de abril de 2016). ¿Conoces la planta de chihua? Se cultiva en Quintana Roo. *Novedades Quintana Roo*.
- Pat, B. (1 de enero de 2018). Cultivos de Q. Roo dejan más de 87 millones de pesos. *Novedades de Quintana Roo*.
- Pérez, A., Leyva, D., & Gómez, F. (2018). Desafíos y propuestas para lograr la seguridad alimentaria hacia el año 2050. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, pp. 175-189.
- Pérez, I. (15 de septiembre de 2016). Desarrollan plaguicidas y fertilizantes orgánicos. *CienciaMx*.
- RAPAM. (2017). *Los plaguicidas altamente peligrosos en México*. Texcoco: RAPAM.
- Regeneración. (4 de octubre de 2018). Llamam apicultores a movilizarse contra uso generalizado de agroquímicos. *Regeneración*.
- Reyes, O., Cuevas, V., & Huchin, J. (2015). Cultivos alternativos como estrategia de desarrollo rural: el caso de la siembra de la pitahaya en la zona maya de Quintana Roo, México.
- Roa, L., & López, J. (2016). Agricultura funcional para la seguridad alimentaria. *Ciencia*, pp. 50-57.
- Rodríguez, Y. (18 de diciembre de 2018). Piden apicultores prohibición del uso de agrotóxicos y fumigaciones aéreas. *El Universal*.
- Rodríguez, Y. (31 de marzo de 2019). Pobladores de Yucatán preocupados por uso de pesticidas. *El Universal*.
- SAGARPA. (2015). *III Informe de labores 2014-2015*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Salinas, E. (2014). La agricultura orgánica como modelo alternativo. *ECORFAN*, pp. 90-105.
- Sánchez, F. (21 de marzo de 2016). Biofertilizantes microbianos. *CienciaMx*.
- Servicio de información agroalimentaria y pesquera. (2015). *Producción Agrícola*. Gobierno de México.
- Silveira, M., Aldana, M., Piri, J., Valenzuela, A., Jasa, G., & Rodríguez, G. (2018). Plaguicidas Agrícolas: Un marco de referencia para evaluar riesgos a la salud en comunidades rurales en el estado de Sonora, México. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, pp. 7-21.
- SIL. (2015). *Que expide la ley general de control y regulación de agroquímicos, a cargo del diputado Gerardo Xavier Hernández Tapia, del grupo parlamentario del PRI*.
- Tun, G., Álvarez, T., Zapata, G., & Sosa, E. (2017). Metales pesados en suelos y sedimentos de la zona cañera del sur de Quintana Roo, México. *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas*, pp. 157-169.
- Universidad de Valencia. (10 de diciembre de 2015). *Universidad de Valencia: Máster Universitario en Química*. Obtenido de <https://www.uv.es/uvweb/master-quimica/es/blog/agroquimicos-mas-utilizados-1285949128883/GasetaRecerca.html?id=1285953068917>
- Universidad Politécnica de Madrid (marzo de 2012). *Politécnica*. Obtenido de <https://www.upm.es/e-politecnica/?p=1817>
- Vázquez, F. (3 de julio de 2017). Acusan daño a miel orgánica; responsabilizan a menonitas. *Excelsior*.

“Descentralización y Provisión de Bienes Públicos en los Municipios del Pacífico Colombiano”

Burbano Ortega María Angélica¹ y Urbano Cortés Carol Estefani².

RESUMEN

La región Pacífica Colombiana compuesta por los Departamentos de Cauca, Choco, Nariño y Valle ha atravesado a lo largo del tiempo una serie de sucesos y características que no han permitido el correcto desarrollo de ésta, llevando a ser una de las regiones más rezagadas del país en cuanto a crecimiento económico y bienestar social, reflejados en ineficiencia en la provision de los bienes públicos locales tales como: salud, educación, saneamiento y agua potable, por tanto, se hace crucial analizar el efecto del sistema descentralizado que se dispuso desde la Constitución de 1991 en Colombia, asignando los recursos de los bienes públicos a las administraciones locales y ver si en efecto dicha eficiencia en la provisión se ha logrado. Para esto, desde una metodología de carácter cuantitativo, se realiza un análisis documental frente a la descentralización y provisión de bienes públicos y su relación, para posteriormente hacer un análisis empírico tomando en cuenta el indicador de desempeño fiscal como proxy de descentralización, así como el conflicto armado para los 178 municipios de la región pacífica, y el componente de eficiencia del índice de desempeño integral; con el fin de estimar un modelo econométrico multivariado de regresión lineal que relacione éstas variables y muestre en qué grado la mayor o menor descentralización influye tal y como lo muestra la teoría, en la eficiente provisión de bienes públicos para esta región del país, en el año 2016, así como una hipótesis alterna que refuerza el análisis respecto a la relación inversa del conflicto armado en dicha eficiencia.

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019

Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. Pp. 30-55

¹ Estudiante de Ciencias Económicas Universidad Del Cauca -Popayán-Cauca-Colombia
mariabo@unicauca.edu.co

² Estudiante de Ciencias Económicas Universidad Del Cauca -Popayán-Cauca-Colombia
ceurbano@unicauca.edu.co

La investigación toma como marco teórico de referencia las teorías clásicas de la economía pública y la descentralización, así como el análisis teórico y empírico realizado para el Pacífico Colombiano en el año 2016. Por lo tanto la investigación lleva a identificar problemas desde la institucionalidad, la eficiencia y las dinámicas características de cada municipio; pues a pesar de que constitucionalmente todos los municipios de Colombia son descentralizados administrativa y políticamente el estudio muestra que unos municipios pueden tener un mayor grado descentralización que otros, estas diferencias inciden en la eficiencia de la provisión de bienes públicos así como la incidencia inversa del conflicto armado que refuerza el aspecto contextual de la región y su complejidad social. Por lo que a partir de aquí se abre la discusión desde el Neoinstitucionalismo sobre las estrategias para el mejoramiento de la provisión de bienes públicos locales.

Palabras Clave: Descentralización, Eficiencia, Bienes públicos, Desarrollo, Región.

ABSTRACT

Colombian's pacific region composed of Cauca, Choco, Nariño and Valle departments has undergone over time a series of events and features which have impeded its appropriate Development turning into one of more forgotten regions concerning economic growth and a social welfare represented in inefficiency of provision of local public goods like healthcare, education, sanitation and clean water for that reason it's crucial to analyse the effect of decentralized structure established since political constitution of 1991 in Colombia, allocating resources of public goods to local governments and evaluate if has been achieved this efficiency of provision. For this purpose, from a quantitative methodology, documentary analysis is carried out regard to decentralization, provision of good publics and its relation, in order to be able to carry out an empiric analysis considering fiscal performance index as decentralization process as well as armed conflict for the 178 local municipalities of pacific region and efficiency component of integral performance index; in order to estimate an multivariate econometric model of lineal regression that relates these variables and shows the extent to which the degree of decentralization plays a role like theory indicate it, in

efficient provision of public goods for this region, in 2016, as well as an alternating hypothesis that reinforces the analysis regarding the inverse relation of armed conflict in this efficiency.

The research takes as a theoretical framework the classical theories of public economy and decentralization as well as the theoretical and empirical analysis carried out for the Colombian Pacific in 2016. Therefore, the research leads to identify problems from the institutional framework, efficiency and the dynamic characteristics of each municipality; well, although constitutionally all the municipalities of Colombia are administratively and politically decentralized, the study shows that some municipalities may have a higher degree of decentralization than others, these differences affect the efficiency of the provision of public goods as well as the inverse incidence of the conflict. armed that reinforces the contextual aspect of the region and its social complexity. Therefore, from this point the discussion opens from the Neoinstitutionalism about the strategies for the improvement of the provision of local public goods.

Keywords: Decentralization, Efficiency, Public Goods, Development, Region.

INTRODUCCIÓN

Los Departamentos de Cauca, Choco, Nariño y Valle por sus similitudes geográficas conforman la región pacífica, sin embargo, a pesar de sus riquezas socioculturales y naturales es considerada una de las regiones más rezagadas, puesto que a lo largo de la historia ha atravesado una serie de sucesos y características que no han permitido un desarrollo efectivo. Variables relevantes que han incidido en la persistencia de los problemas de la región han sido: la violencia, la presencia de grupos armados ilegales, el bajo capital social, débiles instituciones y corrupción, que ha generado ineficiencia en los bienes y servicios públicos locales tales como: salud, educación, saneamiento, agua potable, e inversión en vías de acceso y en general condiciones de vida frágiles para la mayoría de las comunidades. Frente a esto se hace pertinente el estudio de esta región del país desde la economía pública, en cuanto al papel que ha jugado la descentralización en el mejoramiento de las condiciones y el desarrollo concretamente, en la eficiencia en la provision de los bienes públicos locales, considerando que a partir de la constitución de 1991 en Colombia se dispone la función

de asignación del estado a las jurisdicciones locales con el fin de mejorar la eficiencia en la provision. Se pretende entonces corroborar la hipótesis frente a si en efecto, la descentralización ha incidido de forma eficiente en la provision de bienes públicos en los 178 municipios del pacifico colombiano en el año 2016.

Esta propuesta de investigación busca a partir de un diseño metodológico cuantitativo realizar un análisis documental frente a la descentralización y la provision de bienes públicos locales, así como su relación; para posteriormente a través de modelación econométrica multivariada por el método de mínimos cuadrados, comprobar la hipótesis principal de la relación directa e incidencia de la descentralización en la eficiente provision de bienes públicos para los 178 municipios del pacífico colombiano; así como la consideración de una hipótesis alterna para reforzar el modelo sobre el efecto inverso que tiene el conflicto armado en dicha eficiencia de la provision. Para esto se toma en cuenta, 3 variables: el índice de desempeño fiscal el número de víctimas y el componente de eficiencia de bienes públicos del índice de desempeño integral.

El primero como proxy de descentralización puesto que mide el estado de las finanzas públicas permitiendo evaluar aspectos y condiciones clave para que haya descentralización en los municipios tales como: el grado de autonomía de los municipios con la generación de recursos propios, la dependencia de las transferencias nacionales, magnitud de la inversión en el gasto, solvencia de la deuda y capacidad de ahorro. la segunda variable como un proxy de conflicto armado puesto que el número de víctimas por municipio puede ser signo de presencia de grupos armados e incidencia de conflicto. La tercera variable, un indicador que hace parte de los componentes del índice de desempeño integral y se toma para el análisis de la eficiencia en la provision del bien público para cada municipio del pacífico colombiano puesto que este permite evaluar la capacidad de un municipio de lograr una relación optima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos.

Finalmente, los resultados de la investigación corroboran la hipótesis principal de la relación existente entre el grado de descentralización y la eficiencia en la provision del bien público, mostrando

entonces que los municipios del pacífico colombiano cuyo desempeño fiscal es más alto, son los mismos municipios con mejor eficiencia en la provision del bien público. Así mismo se comprueba la hipótesis alterna frente a la relación inversa del conflicto armado y la eficiencia en la provision del bien público local, es decir que los municipios del pacífico colombiano cuya incidencia del conflicto armado es mayor son los mismos municipios con menor eficiencia en la provision del bien. Teniendo en cuenta que la presencia de estos factores se vuelve un sistema multicausal que se retroalimenta se hace necesario a partir de las estrategias planteadas como: fortalecimiento de las instituciones, el capital social y el sistema legal, una actuación activa por parte del Estado y los funcionarios públicos locales además de las veedurías ciudadanas.

El documento se divide en cuatro partes principales, la primera son los antecedentes del trabajo el cual está subdividido en tres partes: Planteamiento del problema y marco teórico la segunda parte es el desarrollo de la investigación, abarcando a metodología realizada y los resultados que arroja el modelo econométrico y el análisis de datos;

la tercera parte es la discusión realizada con un enfoque neoinstitucional, planteando dentro de esta estrategias que ayuden a mejorar las condiciones de los municipios de Pacífico Colombiano; finalmente se encuentran las conclusiones.

ANTECEDENTES DEL TRABAJO

Planteamiento del problema y contexto:

Los Departamentos de Cauca, Choco, Nariño y Valle del Cauca están ubicados en la zona occidental de Colombia y debido a su posición y similitudes geográficas como riqueza hidrográfica, relieve y variabilidad climática bajo condiciones de humedad y alta precipitación, conforman la denominada región Pacífico; enmarcada de oriente a occidente por la Cordillera Occidental y el litoral del Océano Pacífico, extendiéndose, de norte a sur, entre el Golfo de Urabá, sobre el mar Caribe, y la frontera con Panamá, hasta la frontera con Ecuador. El pacífico colombiano es una de las zonas del país con mayor diversidad y riqueza natural, sin embargo, se caracteriza por presentar grandes complejidades sociales como altos índices de pobreza, inseguridad, presencia de cultivos ilícitos, minería ilegal,

desnutrición y bajos niveles de calidad de vida, por lo que se hace necesario la intervención y estudio de este.

Las estadísticas generales refuerzan lo planteado frente a los complejos problemas que enfrenta esta región del país, así por ejemplo, el cuadro 1 muestra que el pacífico aglomera el 17,5% de la población total y participa con un 13,27% del PIB, sin embargo cuando se quita del análisis al Valle del cauca (por su dinámica diferente) la población pasa a ser del 7.5% y la participación del pacífico en el PIB solo de 3,45%, muy por debajo del promedio nacional.

Tabla 1 Población, PIB total y por habitante del pacifico 2014

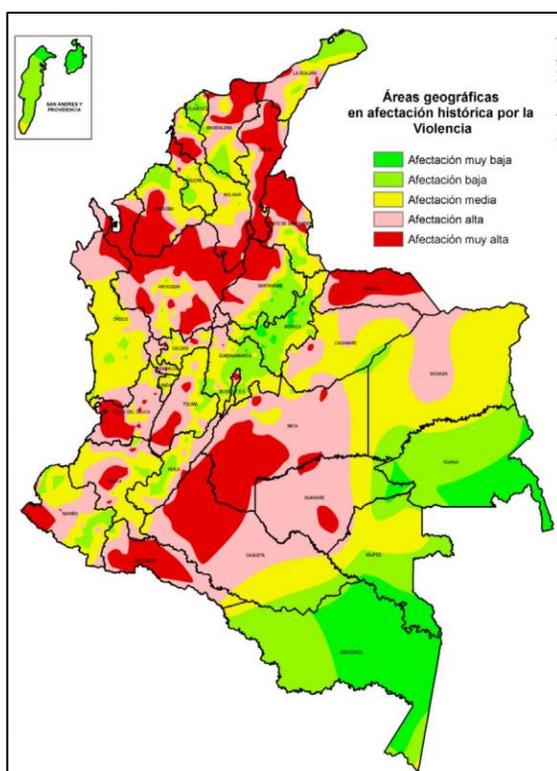
DEPARTAMENTOS	PIB DEPARTAMENTAL 2014		POBLACION HABITANTES	PIB PER CAPITA 2014		
	MILES DE MILLONES DE PESOS	PARTICIPACION PORCENTUAL		PARTICIPACION PORCENTUAL	MILES DE PESOS	COMO PORCENTAJE DEL PROMEDIO NACIONAL
Cauca	8.304	1,61	1.366.937	2,87	6.074,90	56,04
Chocó	1.722	0,33	495.171	1,04	3.477,60	32,08
Nariño	7.803	1,51	1.722.999	3,82	4.528,70	41,78
Valle del Cauca	50.710	9,82	4.566.583	9,58	11.104,60	102,45
Pacifico con Valle del Cauca	68.539	13,27	8.151.700	17,1	8.407,90	77,57
Pacifico sin Valle del Cauca	17.829	3,45	3.585.107	7,52	4.973,10	45,88
Resto del país	448.080	86,73	39.509.668	82,9	11.341,00	104,83
Total nacional	516.619	100	47.661.368	100	10.839,40	100

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) cálculos del Banco de la República.

Así mismo el pacífico colombiano ha presentado históricamente altos niveles de violencia, conflicto armado y presencia de grupos armados que incide en la institucionalidad y los procesos de

crecimiento de la región, la ilustración 1 muestra esta situación donde Cauca, Choco, Nariño y Valle del Cauca tiene áreas geográficas con afectación muy alta, alta y media

Ilustración 1 Tipología de municipios y regiones afectadas por el conflicto armado en Colombia en el periodo 1986-2015.



Fuente: Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia

Por otro lado, tomando en cuenta el NBI índice de necesidades básicas insatisfechas del censo 2005, que busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se

encuentran cubiertas como: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE,2005). Este indicador refleja que de los 4 departamentos que conforman la región pacífico, solamente los municipios del Valle del Cauca presentan bajos niveles de NBI mientras que los otros municipios de Choco, Cauca y Nariño presentan altos niveles de NBI, concretamente en el departamento del Cauca los municipios de Argelia, Bolívar, Caldono, Inza, La vega, Piamonte, Rosas, Santa rosa; en Choco los municipios de Quibdó, Atrato, Bagadó, Carmen del Darién, Condoto, El litoral del san juan, Istmina, Lloro, Medio Atrato, Novita, Rio Iro, Rio Quito, Tadó; en Nariño los municipios de Arboleda, Barbacoas, Contadero, Córdoba, Cumbitara, El rosario, La cruz, La Tola, Leiva, Mosquera, Santacruz y Yacuanquer presentan un indicador mayor a 60, con un análisis de 0 a 100, por lo que enfrentan enormes necesidades y pobreza.

De manera general en la región pacífica a causa de las múltiples interacciones de actores legales e ilegales se han generado severos problemas de orden social donde las políticas económicas del Estado central se quedan cortas. Pareciera entonces que el Pacífico es una región aparte donde el Estado tiene un papel ilegítimo y son otro tipo de actores quienes han tomado el poder y manejan las condiciones dentro de la sociedad, por lo que las instituciones políticas son frágiles y corruptibles (Galvis L. A., 2017). En ese sentido el papel de la descentralización tampoco es claro, y dista de su justificación en cuanto a mejorar la eficacia en la provisión de bienes públicos y en un mejoramiento de las funciones fiscales de raíz Musgraviana³, esto considerando que para que se dé una verdadera descentralización deben existir condiciones para la misma que lleven a beneficios en la provisión, aspectos como la autonomía regional que implica mayor libertad de los gobiernos locales y generación de recursos propios; un manejo presupuestal a nivel local transparente y bien entendido por los ciudadanos y el supuesto de que la actividad política local

responde a los intereses de la comunidad en general y no a un grupo político o burocrático así como información estadística confiable y oportuna y transferencias como incentivo al esfuerzo fiscal propio a nivel municipal (Duran E, 1992).

Es aquí donde cabe preguntarse entonces ¿hasta dónde la descentralización ha logrado una eficiente provisión de bienes públicos locales en el pacífico colombiano?

MARCO TEÓRICO

Economía, mercado y Estado

Dentro de la disciplina económica la teoría que ha cimentado las bases de la misma por décadas ha sido la teoría económica ortodoxa a la cabeza de autores clásicos como Adam Smith, David Ricardo, neoclásicos como Alfred Marshall, León Walras, Stanley Jevons, bajo una serie de postulados que consideran la existencia de un mercado donde hay una libre interacción de oferta y demanda que se regula por las propias fuerzas de mercado en un sistema de competencia perfecta que considera una serie de supuestos estrictos como el

³ Funciones fiscales de raíz Musgraviana: asignación, redistribución, estabilidad y crecimiento

supuesto de la competencia, supuesto de rivalidad y exclusión, supuestos de información perfecta y simétrica, supuesto de libre movilidad de factores, supuesto de bienes homogéneos, supuesto de no barreras de entrada y salida del mercado, supuesto de racionalidad económica y donde el Estado solo proporciona la estructura legal e institucional sobre la que el mercado opera para proveer eficientemente bienes y servicios. En ese sentido, en una economía de competencia perfecta donde consumidores y productores se enfrentan a un mismo sistema de precios de mercado llevara a que la maximización de los beneficios y la utilidad logre una asignación eficiente⁴, es decir que se igualen la tasa marginal de sustitución con la tasa marginal de transformación (teorema de la mano invisible). Sin embargo, la realidad misma ha mostrado que la teoría ortodoxa se ha quedado corta en la explicación de los fenómenos económicos y que ha simplificado muchos aspectos relevantes que inciden en la sociedad.

Hacia mitad del siglo XX otras perspectivas sobre la Economía y el papel del Estado

llevan a un nuevo campo: la “Economía pública”, la cual estudia la intervención que la autoridad efectúa en una economía de mercado, fundamentalmente a través de los ingresos y gastos públicos (Albi y Zubiri,2009); un tema de continuo debate entre los economistas durante décadas. Desde este campo de análisis se derivan dos vertientes: la Economía pública normativa y la Economía pública positiva.

La Economía Pública normativa como ese “deber ser” cuyo principal exponente es Richard Musgrave con la teoría de la elección social, la cual considera que el modelo de economía de mercado expuesto anteriormente presenta fallas y que los supuestos expuestos distan de lo que pasa realmente en la sociedad, por lo tanto el mercado por sí solo no es capaz de lograr el manejo eficiente de la economía a causa de estas fallas y es el Estado quien debe intervenir como un “dictador magnánimo” para corregir estas fallas y buscar maximizar la función de bienestar social. (Albi y Zubiri,2009). Las fallas que presenta el mercado abarcan la competencia imperfecta, con la existencia de otras formas

⁴ La eficiencia económica se refiere al mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos, es decir, que no es posible reasignar

los recursos existentes de tal forma que algún individuo mejore sin que otro empeore, esto es el óptimo de Pareto (Albi y Zubiri, 2009).

de mercado; la existencia de bienes públicos que el mercado no provee eficientemente; los efectos externos que afectan el bienestar; la existencia de recursos de propiedad común que lleva a problemas de sobre explotación; y la información imperfecta y asimétrica.

Por otro lado, la economía pública positiva cuyo principal exponente es James Buchanan con la teoría de la elección pública, considera (al igual que en la economía pública normativa) que el mercado presenta fallas, sin embargo agrega que el Estado no es precisamente un dictador magnánimo que al intervenir en el mercado logra óptimamente corregir los fallos del mercado; puesto que el Estado también presenta fallas en su estructura en aspectos como: corrupción, asimetrías de la información, racionalidad de los actores, rent seeking, problemas de agencia, riesgo moral, selección adversa y fallos de coordinación, por lo tanto para esta escuela el Estado puede llegar a ser un “leviatán” (Stiglitz, 2003).

Bienes públicos, provisión y eficiencia

Es desde la economía pública y perspectiva normativa la cual considera como una de las

fallas del mercado la existencia de bienes públicos que se parte el análisis. Los bienes públicos se caracterizan por la propiedad de que una vez se ha producido una cantidad G , esta puede ser consumida simultáneamente por todos los individuos (el coste marginal de que un individuo adicional se suma al consumo de ese bien es cero), a lo que se llama no rivalidad en el consumo, “el consumo del bien por parte de un individuo no disminuye la cantidad disponible del mismo para el resto de los individuos” (Albi y Zubiri, 2009, p.74). Esta propiedad establece una diferencia entre los bienes públicos y los privados, puesto que para un bien privado cada unidad puede ser utilizada por un solo individuo. Otra propiedad de los bienes públicos es entonces la no exclusión, es decir, que, “a un costo razonable, no se puede impedir que consuma el bien quien no pague por él” (Albi y Zubiri, 2009, p.72). Es decir, ningún consumidor puede ser excluido de su consumo. La diferencia entre bienes excluibles y no excluibles establece la posibilidad o imposibilidad de provisión del bien a través del mercado; es decir, que cuando el bien es no excluible la provisión privada no es posible, ya que no se puede evitar el consumo de quien no pague, si el bien público fuese excluible se podría una

provisión privada sin embargo esta provisión no será eficiente. La diferencia entre bienes públicos y privados se da entonces en la provisión óptima del bien, donde en los bienes públicos, los individuos consumen la misma cantidad de este bien, pero obtienen beneficios marginales distintos de su consumo mientras que en el bien privado se exige que todos los individuos tengan beneficios marginales iguales y generalmente consuman cantidades diferentes del bien.

Proveer eficientemente un bien público implica considerar que no se debe excluir a nadie de consumir el bien como lo afirma Albi y Zubiri (2009) “si se permite a alguien previamente excluido el acceso al consumo, su utilidad aumentaría a un coste cero para la sociedad, es decir que el individuo mejoraría (en la utilidad que le reporta el consumo) y nadie empeoraría (porque el coste de su consumo es cero)” (p.73).

Es la condición de Samuelson la que muestra a provisión eficiente de bienes públicos así:

Considerando: 2 individuos A y B; dos bienes privados X e Y; un bien público G

$$TMS_{GY}^A + TMS_{GY}^B = TMT_{GY}$$

Donde:

$TMS_{GY}^A; TMS_{GY}^B$ son las valoraciones marginales del bien público en términos del bien privado de cada individuo; nos indica a que cantidad del bien privado está dispuesto a renunciar cada individuo para obtener una unidad más del bien público.

TMT_{GY} es el costo marginal de producción del bien público G en términos del bien privado Y, nos indica a que cantidad del bien privado debe renunciarse para obtener una unidad más del bien público. Por lo tanto

la condición de samuelson afirma que se va a producir un bien público hasta el punto en que las valoraciones marginales de todos los individuos se igualen con el costo marginal de producción del bien público con respecto al bien privado, la eficiencia en la producción del bien público se da entonces cuando el beneficio marginal social de su consumo se iguale con su costo marginal de producción (Albi y Zubiri, 2009, p.73).

En ese sentido la demanda del bien público se obtiene sumando las valoraciones marginales que asigna cada individuo a los distintos niveles de provisión del bien y la oferta del bien público será el coste marginal de producción del bien público en términos del bien privado.

En el G^* óptimo todos los individuos consumen igual cantidad del bien, pero obtienen diferentes beneficios marginales de su consumo. Las decisiones sobre el nivel de bienes públicos son tomadas por los poderes públicos y no por los ciudadanos; por tanto, el que la producción se encuentre o no en este punto depende de la naturaleza del proceso político, (Stiglitz, 2003).

Es claro que alcanzar la óptima provisión del bien público implica acercarse a identificar las preferencias de cada individuo y es aquí donde se justifica y relaciona con el concepto de descentralización.

Federalismo fiscal y descentralización

Desde el enfoque de la economía pública normativa la teoría del federalismo fiscal considera que el Estado cumple tres funciones principales. Musgrave (1992) considera que la estabilización macroeconómica y redistribución la debe realizar el nivel nacional con los instrumentos de política monetaria, cambiaria y fiscal y la función de asignación, que comprende la provisión de bienes y servicios públicos, se da en una distribución entre niveles de gobierno,

atendiendo a la naturaleza de dichos bienes. Tal como lo plantea Richard Bird (1990) “los gobiernos nacionales no podrían responder con la prontitud y flexibilidad necesarias para adaptarse a las distintas preferencias de los municipios y sus ciudadanos” (P.15). Esto a causa de la existencia de información imperfecta y asimétrica y la no uniformidad de estas preferencias. En ese sentido, según Oates (1972) un sistema centralizado produce una 'talla única para todos' que no refleja las necesidades locales y por tanto la descentralización de la función de asignación lograra la eficiencia en la provisión del bien público.

La descentralización que implica “la creación de un ente distinto de aquél del cual se va a transferir capacidad decisoria, y ello a su vez supone la concesión de personalidad jurídica propia, de recursos y de normas propias de funcionamiento” (Boisier, 2004, P.29). El concepto de descentralización puede tener distintas formas y tipos, tal y como lo afirman Cohen y Peterson (1996) está la descentralización espacial; la descentralización hacia el mercado; la descentralización política; y la descentralización administrativa. La

Constitución de 1991 considera que la República de Colombia es una nación descentralizada política y administrativamente, comúnmente en el país se usa el término descentralización territorial, para referirse a la combinación de ambas. Según Echeverry (2001)

La descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales, de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local y la descentralización administrativa es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central, a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales y para la realización de obras públicas (P.15).

Dos teorías clásicas a favor de la descentralización son: el teorema de Tiebout y el teorema de la descentralización de Oates. El teorema de Tiebout plantea que para obtener la eficiencia o el nivel de producción eficiente en la generación de bienes públicos locales se debe dejar que los ciudadanos revelen sus preferencias dirigiéndose hacia ellas, eligiendo el lugar donde quieren vivir. En este esquema los gobiernos locales deben actuar como si fueran un productor privado buscando maximizar su eficiencia y cada ciudadano debe actuar como un consumidor, buscando maximizar su utilidad (Salazar, 2008). Por

lo que al igual que la competencia entre las empresas privadas las lleva a suministrar eficientemente bienes privados, así también la competencia entre las comunidades locales las lleva a suministrar eficientemente bienes públicos locales y en ese sentido, los municipios tendrán incentivos para averiguar qué tipos de bienes suministrados localmente prefiere la gente, y suministrarlos eficientemente.

Por otro lado, el teorema de la descentralización de Oates (1972) plantea:

"... en ausencia de externalidades interjurisdiccionales, el nivel de bienestar siempre será al menos tan alto si los niveles de consumo Pareto eficientes(óptimos) se proporcionan en cada jurisdicción, que si son provistos en cualquier nivel de consumo único y uniforme para todas las jurisdicciones "(P. 54).

El teorema muestra que la provisión descentralizada mediante jurisdicciones geográficas separadas y distintas hace posible la oferta de niveles distintos del bien público en cada jurisdicción, permitiendo así una mayor correspondencia entre cantidades suministradas y preferencias individuales (Pino, 2006).

Oates justifica la descentralización desde dos aspectos:

1) los gobiernos locales individuales están probablemente mucho más cerca de las personas y la geografía de sus respectivas jurisdicciones; ellos poseen conocimiento de preferencias locales y condiciones de costos, que es improbable que un gobierno central tenga (asimetrías de la información).

2) Hay típicamente presiones políticas (o tal vez incluso restricciones constitucionales) que limitan la capacidad de los gobiernos centrales y se pueden proporcionar niveles más altos de bienes públicos en unas jurisdicciones que en otras.

Descentralización y provisión de bienes públicos

El proceso descentralizador y la provisión de bienes públicos hacen parte de la búsqueda por lograr el desarrollo de las sociedades. Los gobiernos locales, al estar más cerca de los ciudadanos, son capaces de atender mejor sus necesidades y de encontrar formas nuevas y mejores de provisión de los bienes públicos, así como de poder identificar las preferencias de los residentes de su jurisdicción, la relación

según Del Moral (1975) en términos de eficiencia se justifica porque:

1) Cuánto más reducido es el número de consumidores del bien público, razonablemente cabe suponer que más perfecto podrá ser el mecanismo político de votación aplicado y, por tanto, más próximos al óptimo sus resultados. No obstante, si el grupo es excesivamente reducido y el número y valor de los servicios públicos comunes pequeños, los costes de adopción de decisiones resultarán prohibitivos.

2) Cuánto menos diverjan las preferencias de los consumidores del bien público y sus rentas, los resultados de la votación serán probablemente más perfectos. Por consiguiente, ya que tal homogeneidad es presumiblemente mayor entre las personas localizadas en cada zona geográfica, en estos casos quedan reforzadas las razones económicas en favor de la descentralización fiscal.

3) Cuánto más localizados estén los beneficios derivados de un bien público en una demarcación territorial que corresponde al ámbito de competencia de una jurisdicción política ya existente, menores serán los costes de adopción de decisiones (P.28).

Con lo anterior se reafirma que los gobiernos territoriales dan plena importancia al bienestar de los residentes en su jurisdicción y por tanto la toma de decisiones para la provisión de bienes públicos tendrá en cuenta la relación beneficio costo de esos residentes a la par de la eficiencia.

Conflicto armado, descentralización y eficiencia en la provisión de bienes públicos

La perspectiva de conflicto armado colombiano se muestra desde la teoría de conflictos internos que se dan en la segunda guerra mundial, concretamente Kalevi Holsti (1996) los define como “guerras acerca de la definición del Estado, la gobernabilidad, el papel y la imposición de las naciones y las comunidades dentro de los Estados” (P.21). Este tipo de guerra llamada de tercer tipo se caracteriza por ser luchas por el poder local en comunidades donde el Estado ha colapsado. En ese sentido, el conflicto armado tiene efectos en la institucionalidad del gobierno, particularmente, la configuración de órdenes alternativos al Estado, su cooptación y captura, así como apropiación privada de bienes públicos a través de la amenaza de las armas (Rangel, Borrero y Ramírez 2004).

De manera general la incidencia de conflicto armado y presencia de guerrillas convierte a las jurisdicciones locales en focos de corrupción e ineficiencia de las administraciones locales (Rangel 1997). Por lo que hay una relación inversa entre

conflicto armado y eficiente provisión de bienes públicos, es decir que incrementos en el conflicto armado generan mayores niveles de ineficiencia en la provisión de bienes públicos locales.

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

METODOLOGÍA

El enfoque del trabajo será uno de tipo cuantitativo, la primera parte es la revisión documental de los conceptos de descentralización y bienes públicos para establecer la relación existente entre ambos, planteando así la hipótesis a comprobar en el análisis cuantitativo. Desde una perspectiva económica, la descentralización genera mayor eficiencia en la provisión de un bien público local que un sistema centralizado, puesto que los gobiernos locales conocen mejor las preferencias de sus respectivas jurisdicciones y en ese sentido identifican mejor las demandas de los residentes para proveer los bienes públicos locales que necesitan, mientras que la centralización implica un nivel uniforme de gasto público para cada jurisdicción con un nivel de gobierno central que toma las decisiones y provee de forma estándar

bienes públicos generando una talla única para todos (Oates,1972). Por tanto, la hipótesis es: a mayor descentralización municipal mayor provisión de bienes públicos locales.

Para darle robustez al modelo econométrico se agrega la variable de control: conflicto armado, esto con base en el marco teórico y el contexto, en cuanto la importante concentración de grupos al margen de la ley, altos niveles de conflicto y desplazamiento forzado en la región pacífica, planteando entonces una hipótesis alterna: el conflicto armado afecta la eficiencia de los gobiernos locales para proveer bienes públicos

En el análisis cuantitativo se realiza una modelación econométrica de regresión lineal multivariado por el método de mínimos cuadrados ordinarios e información de corte transversal, con el fin de comprobar el cumplimiento de la hipótesis planteada para el caso de los 178 municipios del Pacífico colombiano en el año 2016. El método de mínimos cuadrados ordinarios se atribuye a Carl Friedrich Gauss, a partir de ciertos supuestos el método presenta propiedades estadísticas muy atractivas que lo han convertido en uno de los más eficaces y populares del análisis

de regresión (gujarati,2011). Este análisis establece que el valor esperado de la distribución de la eficiencia en la provisión de bienes públicos dada la descentralización y el conflicto armado se relaciona funcionalmente con esta. En otras palabras, el método dice cómo la media o respuesta promedio de la eficiencia en la provisión de bienes públicos varía con la descentralización y el conflicto armado.

Para la construcción del modelo econométrico se toma en cuenta 3 variables:

- 1) Para la variable dependiente (Y) se toma uno los componentes del desempeño integral: eficiencia en la provisión de bienes públicos. “Este componente tiene como objetivo fundamental evaluar la capacidad de un municipio de lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con la obtenida por los demás municipios” (DNP,2005, P.16). Este indicador es tomado del Departamento Nacional de planeación y permite conocer las diferentes productividades o combinaciones de insumos y productos

de los municipios, identificar las unidades de producción más eficientes y calcular las mejoras potenciales de las entidades identificadas como relativamente ineficientes. El indicador calcula la eficiencia relativa municipal aplicando la metodología de Análisis Envoltante de Datos a partir de seis funciones de producción definidas para los sectores de Educación, Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico (ver anexo 1), para consolidar así un índice global de eficiencia que oscila entre 0 y 100, siendo 100 la calificación del municipio eficiente. Calificaciones por debajo de 100 indican municipios que van desde una eficiencia baja hasta moderada y alta.

2) Para la variable independiente (X) se toma 2 variables que pueden explicar la variable dependiente (Y):

2.1) el indicador de desempeño fiscal para los 178 municipios del pacífico colombiano en el año 2016, como aproximación a identificar el grado de descentralización en los municipios. Concretamente, “este índice tiene como objetivo fundamental evaluar el estado

de las finanzas de los municipios” (DNP,2005, P. 24). y es tomado de las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación. El índice está formado por seis indicadores financieros:

- a. Capacidad de las administraciones municipales de sustentar sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación, conforme con los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000.
- b. Importancia de las rentas tributarias en los ingresos totales.
- c. Dependencia de las transferencias de la Nación para el financiamiento municipal.
- d. Nivel de solvencia frente al endeudamiento.
- e. Magnitud de la inversión en el gasto total.
- f. Capacidad de ahorro corriente como proporción del ingreso corriente. De manera general el indicador mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en el año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto buenos resultados. Se toma este indicador como

proxy de descentralización desde la perspectiva fiscal, considerando que los gobiernos locales presentan mayor grado de descentralización y autonomía si tienen mayores recursos propios, mayor capacidad de ahorro, menores niveles de endeudamiento, mayor nivel de inversión y menor dependencia de las transferencias nacionales.

2.2) Variable de control: conflicto armado cuya información se toma a partir de las cifras de la unidad de víctimas sobre el número de personas para los 178 municipios del pacífico en el año 2016 que declararon ser víctimas del conflicto armado, por lo que se hizo la convención de usar esta información como proxy a identificar conflicto armado en los municipios, de modo que, a mayor número de víctimas por municipio, mayor conflicto armado en esta localidad.

El siguiente modelo econométrico relaciona de manera lineal las variables dependientes descentralización y conflicto armado con la variable independiente eficiencia en la provisión del bien público, así:

$$IE = \beta_1 + \beta_2 DFISCAL + \beta_3 CONFARM + \mu_i$$

Donde:

IE: Índice de eficiencia en la provisión de bienes públicos de i municipio del pacífico colombiano en el año 2016

$\beta_1, \beta_2, \beta_3$: parámetros lineales

DFISCAL: Descentralización fiscal, cuyo proxy es el índice de desempeño fiscal del i municipio del pacífico colombiano en el año 2016.

CONFARM: Conflicto armado, cuyo proxy es el número de víctimas del i municipio del pacífico colombiano en el año 2016.

μ_i : Errores aleatorios del modelo

RESULTADOS:

Utilizando el paquete estadístico Eviews 9(64) se obtienen los siguientes los resultados de la tabla 2

Tabla 2 Resultados de la modelación econométrica en Eviews (9) 64

Dependent Variable: EFICIENCIA				
Method: Least Squares				
Included observations: 178				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	2.589313	8.902996	0.290836	0.7715
DFISCAL	0.929074	0.137493	6.757256	0.0000
CONFLARM	-0.002979	0.001253	-2.377489	0.0185
R-squared	0.222836	Mean dependent var	61.61624	
Adjusted R-squared	0.213955	S.D. dependent var	13.82309	
S.E. of regression	12.25544	Akaike info criterion	7.866528	
Sum squared resid	26284.28	Schwarz criterion	7.920153	
Log likelihood	-697.1210	Hannan-Quinn criter.	7.888274	
F-statistic	25.08890	Durbin-Watson stat	1.758312	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fuente: Elaboración propia con E views 9(64)

El resultado muestra una significancia estadística perfecta en la variable dependiente descentralización fiscal, así como una significancia menor al 5%, es decir que ambas son variables estadísticamente significativas, así mismo al realizar las pruebas para el diagnóstico de problemas o enfermedades del modelo, de manera global este modelo no presenta heterocedasticidad, autocorrelación ni multicolinealidad, por lo que a partir de aquí se puede inferir que:

- a) Por cada punto porcentual de incremento en la descentralización (cuyo proxy es el índice de desempeño fiscal) se produce un aumento de 0.92 puntos al componente de eficiencia relativa en la provisión del bien público, por lo que la descentralización está directamente relacionada con la eficiencia en la provisión del bien público y tiene una gran incidencia en ella. Frente a este resultado, se comprueba la hipótesis principal sobre que el efecto directo de la descentralización en la eficiente provision de bienes públicos locales.
- b) Por cada punto porcentual de incremento en el conflicto armado (cuyo proxy es el número de víctimas) se produce una reducción de 0.0029 puntos al componente de eficiencia relativa en la provisión del bien público, por lo que el conflicto armado esta inversamente relacionado con la eficiencia en la provisión del bien público. Frente a este resultado se comprueba la hipótesis alterna de que el conflicto armado tiene un efecto inverso en la eficiente provision de bienes públicos.

Realizando un análisis de los datos se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 3 Resultados hipótesis principal

Municipio	Eficiencia	Descentralización
Miranda	80	76
Piendamó	80	71
Popayán	76	77
Santander De Quilichao	76	71
Cali	96	80
Candelaria	72	75
Cartago	76	72
Dagua	80	76
El Cerrito	79	75
Palmira	72	75
Pradera	83	77
Riofrio	73	70
Piamonte	47	60
Suarez	54	58
Sucre	53	60
Cantón De San Pablo	55	50
Carmen Del Darién	25	53
Certegui	56	55
Condoto	55	59
Medio San Juan	41	59
Novita	47	59
Rio Iro	23	58
Rio Quito	37	55
Colon-Génova	47	60
Francisco Pizarro	18	50
Linares	37	57
Tangua	51	60
Alcalá	46	58
El Cairo	44	59

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP

Reforzando la hipótesis principal, según el rango de caracterización definido por el DNP para caracterizar los municipios, en el departamento del Cauca los municipios de Piamonte, Suarez, Sucre; en el Departamento del Choco los municipios de Cantón de San Pablo, Carmen del Darién, Certegui, Condoto, Medio San Juan, Novita, Rio Iro, Rio Quito; en el Departamento de Nariño los municipios de Colon Génova, Francisco Pizarro, Linares, Tangua y en el Departamento del Valle del Cauca los municipios de Alcalá y el Cairo; muestran los niveles de eficiencia en la provision del bien público y descentralización más bajos del Pacífico colombiano, siendo Carmen del Darién quien presenta los índices más bajos, esto se corrobora con los datos arrojados por el DNP para 2016 donde el 95% de los hogares cuenta con bajo logro educativo, el 90% cuenta con una alta tasa de dependencia económica, el 61% no tiene aseguramiento en salud, un 94% no cuenta con acceso a agua potable, y el 32% sufre de hacinamiento.

A su vez, los municipios que presentan niveles más altos de eficiencia en la provision del bien y descentralización en el departamento del Cauca son: Miranda,

Piendamó, Popayán y Santander de Quilichao; en el departamento del Valle del Cauca son: Cali, Candelaria, Cartago, Dagua, el Cerrito, Palmira, Pradera y Riofrio; dentro de los cuales Cali es quien mejores resultados ha obtenido, según los datos del Dane, entre 2011 y 2016, fue la ciudad que más redujo sus índices de desempleo, pasando del 15,2% al 10,8%, además para ese mismo año siguió consolidando su liderazgo nacional en las exportaciones de productos agroindustriales que son 34 % del total nacional.

Frente a la hipótesis alterna, los municipios del departamento del Cauca: Tambo y Timbiquí; en el departamento de Chocó: Bajo Baudó, Istmina, Medio Baudó, y Barbacoas; en el departamento de Nariño: Magui-Payan y Riosucio; son los que debido al conflicto armado se han visto afectados en la eficiente provisión de los bienes públicos. Sin embargo, los municipios que se encuentran en estado crítico dados unos índices altos de conflicto armado, baja descentralización y como consecuencia una baja eficiencia en la provisión es: en el departamento del Cauca Guapi y López; y en el departamento de Chocó Alto Baudó, Medio Atrato, Nuqui y

Tadó. De acuerdo con la estrategia de respuesta humanitaria pacífica, a principios del 2017 el 25,8% del total de la población del departamento del Cauca era población con necesidad, el departamento del Chocó por su parte el 72,5% del total de la población era población con necesidad, mientras que Valle de Cauca y Nariño sólo tenían el 5,9% y el 10,4% respectivamente de población con necesidad, constatando que los dos primeros son los más golpeados por el conflicto y un adecuado manejo de la descentralización.

Tabla 3 Resultados hipótesis alterna

Municipio	Eficiencia	Descentralización	Conflicto
El Tambo	47	63	699
Timbiquí	59	70	585
Bajo Baudó (Pizarro)	52	69	2.108
Istmina	43	67	4.895
Medio Baudó	23	66	1.691
Barbacoas	49	65	1.218
Magui-Payan	16	61	521
Riosucio	60	72	993

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP

Tabla 5 Resultados hipótesis alterna, municipios más graves

Municipio	Eficiencia	Descentralización	Conflicto
Guapi	43	53	640
López	36	58	488
Alto Baudó (Pie De Pato)	56	53	2.474
Medio Atrato	47	54	1.062
Nuqui	33	56	1.915
Tadó	53	35	926

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP

DISCUSIÓN

El neoinstitucionalismo percibe al Estado como un garante de reglas cuya función es garantizar el normal funcionamiento de las fases económicas. Su fundamento es la importancia de las instituciones debido a que “son consideradas como elementos del contexto estratégico, ya que imponen restricciones al comportamiento basado en el interés individual, limitando las estrategias que los actores adoptan para alcanzar sus objetivos” (Arias, 2008, p. 40); por tanto, gracias a las reglas de juego puede existir un progreso en los conglomerados, esto debido a que impiden que los diferentes intereses choquen entre sí. De esta forma, el Estado es visto como el producto de un “contrato” entre los agentes económicos y los agentes políticos con el sector público.

Partiendo del enfoque de economía política de la matriz institucional predomina el Principal-Agente, el principal es la sociedad civil, es decir los agentes económicos y los agentes políticos, estos le encargan al agente, en este caso el Estado que asegure el funcionamiento de las reglas. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario la existencia de instituciones transparentes para que así favorezcan las reglas de juego de la sociedad y las del mercado para operar de forma eficiente.

Las reglas impuestas cumplen importantes funciones sociales, pues delimitan el marco en el que los individuos y organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos, de esta forma se busca capacitar a los agentes para vencer problemas de oportunismo y evasión con el fin de que sean más eficientes. Así mismo las instituciones quienes son las que imponen estas reglas, son una guía y estructuran los incentivos para los intercambios políticos, económicos y sociales, en conclusión, son determinantes del desarrollo económico y social.

Desde esta perspectiva, y partiendo de las condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales del Pacífico

Colombiano se hace necesario el fortalecimiento de las instituciones, ya que su fragilidad es aprovechada por los grupos armados, quienes se comprueba tener una relación inversa frente a la eficiencia en la provisión de los bienes públicos, esto significa que su presencia entorpece la gestión de los gobiernos locales. Teniendo en cuenta el fundamento de las guerrillas de: “dominio sobre la administración pública municipal para montar sus propias redes clientelistas, desviar los recursos públicos y cumplir las demandas de su base social” (Duncan, 2004, p. 5). Es evidente que los grupos armados terminan siendo otra especie de gobierno dentro del propio gobierno, llevando a la desviación o captación de los recursos, lo que impide hacer un uso eficiente de los mismos. Entonces, la dinámica de estos municipios se ve permeada por intereses de grupos sociales cuyo fin es en la autoridad de estos territorios. Dada la importancia de lo anterior a través de los acuerdos de paz⁵ se busca el fortalecimiento y la articulación institucional ya que todas las instituciones

estatales en el territorio aportarán al proceso de implementación participando activamente de las políticas públicas, medidas nacionales y locales establecidas en el marco del Acuerdo final.

A su vez, se requiere el establecimiento de veedurías ciudadanas como alternativa para combatir los problemas internos, sin embargo, esto sólo se puede lograr a través de la construcción de capital social, entendiendo capital social como: “conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto” (Durstun, 1999, p.103). Respecto a los avances que se esperan con los acuerdos de paz se crearán espacios donde participen campesinos, pueblos étnicos, empresarios, entre otros, con el fin de lograr una agenda de desarrollo común respecto al uso de la tierra, su sostenibilidad y producción.

Finalmente, de la mano de ambas estrategias es importante establecer un marco legal confiable e imparcial que sirva como

⁵ También llamado acuerdo para la terminación definitiva del conflicto, firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016 en el que se establece poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno

luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración.

sustento para fortalecer las instituciones y el cumplimiento de reglas impuestas, así como la implementación de los acuerdos de paz para aumentar la participación ciudadana y la exigencia de esta frente a una mayor eficiencia en la provisión de los bienes públicos.

CONCLUSIONES:

La investigación micro en los municipios del Pacífico Colombiano lleva a identificar y corroborar la hipótesis frente a la directa relación entre la descentralización y la provisión eficiente de bienes públicos locales, los resultados muestran que un incremento/ reducción en la descentralización genera un incremento/reducción en la provisión eficiente del bien público local en estos municipios y en ese sentido se hace necesario el fortalecimiento de la descentralización desde la generación de recursos propios, menor dependencia de las transferencias, formación de capital social, fortalecimiento de las instituciones formales y mayor gestión pública.

Así mismo la hipótesis alterna planteada que refuerza el análisis, y la cual también es corroborada, es la relación inversa entre el

conflicto armado y la eficiente provisión del bien público local, considerando que mayores niveles de conflicto armado en un municipio del pacífico colombiano generan menor eficiencia en la provisión del bien público en ese municipio. Por lo que a partir de aquí se considera que la firma del proceso de paz en Colombia implica connotaciones no solo en el ámbito político, sino económico y social y que es vital el fortalecimiento y correcta ejecución de los acuerdos firmados en la Habana con el fin de que mejore la provisión de bienes públicos en esta región con grandes carencias.

A su vez es importante centrar la atención en los departamentos de Cauca y Chocó ya que son los departamentos del Pacífico con municipios en estado más críticos dada una alta presencia de conflicto armado, baja grado de descentralización y como consecuencia una baja eficiencia en la provisión de bienes públicos; teniendo en cuenta que la presencia de estos factores se vuelve un sistema multicausal que se retroalimenta se hace necesario a partir de las estrategias planteadas una actuación activa por parte del Estado y los

funcionarios públicos locales además de las veedurías ciudadanas.

El fortalecimiento de las instituciones permitirá evitar la toma de los territorios por parte de las fuerzas armadas ya que se tendrá reglas claras establecidas por medio de las cuales los ciudadanos legitimen las acciones del gobierno local, y no las de los combatientes. Además, el establecimiento de veedurías ciudadanas por medio de la formación sólida de capital social permitirá que se pueda responder a las verdaderas necesidades de la sociedad y no haya desviación de los recursos. Finalmente, el fortalecimiento del sistema legal, lo que atañe a el cumplimiento de los acuerdos de paz es un refuerzo para acabar con el conflicto armado y fortalecer a su vez el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFIA

- Albi, E. &. (2009). *Economía pública, I: Fundamentos Presupuesto y gasto Aspectos macroeconómicos* (Vol. 1). Grupo Planeta (GBS).
- Arias, A. (2008). El neoinstitucionalismo y sus aportes a la teoría de la organización. *Revista Gestión & Región*, (6), pp. 31-64.
- Bird, R. M. (1990). *Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: some basic considerations for reformers*. *Public Administration and Development*, 10(3), 277-288.
- Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*. *Eure* (Santiago), 30(90), 27-40.
- Cohen, J. &. (1996). *Methodological issues in the analysis of decentralization*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Del Moral, J. (1975). *Eficiencia económica y actividad financiera de la Hacienda Local*. *Hacienda Pública Española*. N° 35.
- Duncan, Gustavo. 2004. *Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local*. Documento cede 11.
- Durán, E. W. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*.
- Durston, J. (1999). *Construyendo capital social comunitario*. *Revista de la CEPAL*.
- Echeverry, J. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Galvis, L. A. (2014). *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: los casos de la salud y la educación*. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, (207).
- Galvis, L. A. (2017). *Estudios sociales del Pacífico colombiano*. Banco de la Republica de Colombia.
- Gujarati, D. N. (2011). *Econometría Básica-5*. Amgh Editora.
- Holsti Kalevi, (1996) *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press.
- Medición, D. N. P. (2005). *análisis del desempeño integral de los municipios– Informe de resultados vigencia 2005*.

- Bogotá. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible-DNP.
- Musgrave, R. A., Ramon, C., Francisco, J., Díaz Álvarez, A., Terrones, C., & Carlos, J. (1992). *Hacienda Pública: teórica y aplicada*.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120-1149.
- Oates, W. (1972). *Federalismo Fiscal*. Nueva York: Harcourt Brace.
- Pino, F. J. (2006). *Descentralización y eficiencia: los límites del federalismo económico*. Mediterráneo económico.
- Piñeros, J. (2010). *Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: un análisis de eficiencia y calidad*. Trabajo de investigación de Magíster en ciencias económicas. Bogotá (Colombia): Universidad Nacional de Colombia.
- Rangel, Alfredo. 1997. *El poder local: objetivo actual de la guerrilla*. En *Descentralización y orden público*. Bogotá: Centro de Pensamiento Político Nuevo Milenio, Fescol
- Rangel, Alfredo, Armando Borrero y William Ramírez. 2004. *Conflictividad territorial en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública y Fundación Buen Gobierno.
- Salazar, L. P. (2008). *Transferencias intergubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura*. *Gestión y política pública*, 17(2).
- Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector público* (vol. 24). Antoni bosch Editor.

“Diagnóstico de la Gestión Pública en la Provincia Centro del Departamento de Boyacá”

Robles González Alba Rocío, Botia Sáchica Ruth Jacqueline, Salinas Medina Martha
Isabel¹

RESUMEN

Los nuevos pilares del modelo de gestión pública, visto como la nueva gerencia pública, se basan en la medición de resultados, la participación ciudadana y la transparencia, bajo las dimensiones cualitativas de la gestión y en que los ciudadanos puedan evaluar la calidad, la cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos por parte del estado, pretenden garantizar la racionalización en el uso de los recursos de la gestión pública frente a los planes de desarrollo municipal.

La importancia de la transformación de las instituciones públicas, lleva a analizar los planes propuestos y ejecutados durante la administración municipal de los alcaldes con base en las variables presupuestales, obras ejecutadas e impacto social para los municipios de Tunja como capital de la provincia de centro del departamento de Boyacá, y el Municipio de Tuta.

En el proceso de investigación identificó: planes de desarrollo de los municipios objeto de estudio, elaboración de metas desagregado por sectores, análisis cualitativo y cuantitativo de las encuestas realizadas, análisis de la gestión realizada respecto al manejo y asignación de recursos orientados al cumplimiento de las políticas públicas.

La información y el diálogo son elementos esenciales que implican la posibilidad de una relación de comunicación y retroalimentación, constituyéndose en la base de la respuesta que deben dar los servidores públicos sobre sus acciones; motivo por el cual éstos deben informar sobre sus decisiones y explicarlas. En ese sentido, se ha planteado herramientas para facilitar la transparencia en la gestión pública, como es la rendición de cuentas, donde intervienen los actores (gobierno-comunidad), el actor que rinde cuentas es tan responsable como el que debe exigirlos, y tiene que existir la posibilidad de interacción,

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019 Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial, 2019. Pp. 56-76

¹Universidad Santo Tomás Seccional Tunja. Grupo de Investigación Ciencias Administrativas y Contables, alba.robles@usantoto.edu.co, ruth.botia@usantoto.edu.co, martha.salinasm@usantoto.edu.co

pregunta – respuesta y aclaraciones sobre las expectativas mutuas de la relación (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019, pág. 15).

El propósito esencial de la investigación busca averiguar y analizar, si la implementación y desarrollo de las políticas públicas han sido de fácil aceptación e impacto en estas comunidades.

Palabras clave: Gestión Pública, Enfoque Social, Políticas Públicas, Presupuesto Municipal, Transparencia.

"Diagnosis of Public Management in the Central Province of the Department of Boyacá"

Abstract

The new pillars of the governance model, seen as the new public management, are based on the measurement of results, citizen participation and transparency, under the qualitative dimensions of management and in which citizens can assess the quality, quantity and timeliness of goods and services received by the state. They aim to ensure the rationalisation of the use of public management resources against municipal development plans.

The importance of the transformation of public institutions leads to analyze the plans proposed and executed during the municipal administration of mayors based on the budget variables, executed works and social impact for the municipalities of Tunja as capital of the central province of the department of Boyacá, and the Municipality of Tuta.

In the research process he identified: development plans of the municipalities under study, development of targets disaggregated by sectors, qualitative and quantitative analysis of the surveys carried out, analysis of the management carried out with respect to the management and allocation of resources directed to the fulfillment of public policies.

Information and dialogue are essential elements that imply the possibility of a communication and feedback relationship, constituting the basis of the response that public servants must give on their actions; which is why they should report on their decisions and explain them. In this regard, tools have been developed to facilitate transparency in governance, such as accountability, where actors (government-community) are involved, the accountable actor is as responsible as the one who must

demand them, and there has to be the possibility of interaction, question – answer and clarification on the mutual expectations of the relationship (National Council for Economic and Social Policy, 2019, p. 15)

The essential purpose of the research seeks to find out and analyze whether the implementation and development of public policies have been easily accepted and impact in these communities.

Keywords : Public Management, Social Approach, Public Policies, Municipal Budget, Transparency.

INTRODUCCIÓN

Las políticas sociales tienen sus orígenes en el estado, las cuales son diseñadas e implementadas por éste, siempre que él tenga en cuenta los agentes sociales y la vinculación de las políticas de desarrollo a las políticas sociales. Esta conexión se originó en la época que se cuestiona la equidad del mercado como agente distribuir de los bienes y servicios producidos por la economía y se comienza aceptar la actividad reguladora del estado con fines de preservar los bienes sociales como la salud pública, educación y otros. Este aspecto ha sido tomado como paliativos quedando como de carácter relativamente al margen de las políticas públicas y en especial de las denominadas políticas estratégicas de desarrollo.

En Colombia el proceso de control a la implementación y ejecución de políticas públicas se ha fundamentado en acuerdos internacionales, como son: la Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción, el cual compete a un Comité de Expertos de los Estados miembros que ha hecho recomendaciones específicas en esa materia; la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción establece obligaciones en cuanto a transparencia y acceso a la información pública y señala que los Estados Parte deben adoptar "[...] las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública" (Organización de las Naciones Unidas

ONU, 2004). La carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana, adoptada por el Gobierno colombiano en 2009, donde impulsa la participación ciudadana y la rendición de cuentas a la ciudadanía reconociendo su importancia para la transparencia y legitimidad en el ejercicio del poder público (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2019, pág. 7).

En Colombia con la construcción y expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual es un instrumento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Gobierno Nacional, dando cumplimiento al mandato de la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2019)

Se evidencia que en el pensamiento clásico y el pensamiento neoclásico deja al mercado la responsabilidad de resolver los problemas sociales mediante los mecanismos de asignación y distribución de ingresos. El retraso del desarrollo de estas políticas lleva a la sociedad problemas, lo que lleva a percibir fácilmente la supeditación de las metas sociales a las económicas en la mayoría de los planes desarrollo, en el que el crecimiento productivo

prevalece, ante todo. La identificación de problemas desempleo o de pobreza, conllevan al estado a corregir las consecuencias sociales adversas del modo de crecimiento capitalista.

La práctica de estrategias de crecimiento que han generado procesos de concentración de la riqueza, ingresos, los servicios, la educación, sin que las políticas sociales puedan detener estos efectos sociales. La ampliación de políticas sociales no siempre significa crecimiento económico, aunque estas producen efectos que llegan a las personas y afectan sus relaciones sociales.

Es por eso que parte del desarrollo de un país se debe a la integración de sus políticas económica y sus políticas sociales en proyectos que las integren hacia las transformaciones estructurales que sean necesarias para hacerlas compatibles. La existencia de políticas sociales que proporcionan recursos debe ser a mediano y largo plazo, pero la importancia que estas sean medidas estructurales de la condición de pobreza, puede llegar hacer contraproducente en la medida que se llegue a la perpetuidad.

Las políticas sociales se encuentran desmedradas, principalmente a las políticas incorporadas a la planificación social, por eso solo ofrecen paliativos de alcance limitado, es por esto que esto son indeseables para el desarrollo social. Con el fin de crear un desarrollo social se deben mantener estrategias conjuntas que generen la transformación de los

problemas sociales de la región como son la desnutrición, subempleo generalizado, bajos ingresos, analfabetismo, pobreza. Se debe tener un control de las fuerzas del mercado, porque cuando están son libres favorecen la acumulación de propiedad e ingresos.

Desde este punto de vista de autores como Capriotti y Schulze (2010), afirman que para las empresas públicas; el reto de una mayor transparencia supone una modernización en los procesos de fiscalización, acompañada con el desarrollo en el área de tecnología de la información y mejoras en los procesos de licitación y compra de bienes y servicios (Capriotti & Schulze, 2010). Es decir, la modificación de las formas de prestación de los servicios, para que estos faciliten el mejor servicio prestado por la empresa pública, por tal motivo debe incluir en el ejercicio de la responsabilidad social.

La importancia de la participación ciudadana se considera en la constitución Política de 1991:

Artículo 2o. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (Fundamentales, 2017).

DESARROLLO

El proyecto de investigación evalúa la utilidad de la información frente a la implementación y desarrollo de las políticas públicas en la provincia centro del departamento de Boyacá, articulando lo público, lo académico y la sociedad; explicando la importancia a la participación de la sociedad civil en la planeación y formulación de proyectos que beneficien a la comunidad. Asimismo, evaluar la cobertura de las necesidades de la comunidad, con el fin de ver la pertinencia del sistema de información utilizado frente a la gestión del presupuesto.

La investigación reconocerá el impacto del sector público en la sociedad civil según el grado de aceptación de los ciudadanos, respecto a las medidas de políticas pública aplicadas, lo que ayudará al acercamiento de la sociedad civil al sector público garantizando la igualdad de oportunidades de la población en acceso a los recursos públicos, en relación al costo/beneficio.

De los resultados obtenidos se beneficiarían la población civil de los 15 municipios de la provincia centro de Boyacá y la Universidad Santo Tomás seccional Tunja en desarrollo de sus funciones sustantiva, asumiendo una posición de liderazgo que propone estrategias de un plan de mejoramiento, resultado final de la investigación.

Es de vital importancia conocer la ejecución de los planes de desarrollo municipal de las alcaldías de Tunja y Tuta, teniendo en cuenta las prácticas sociales se identifica las estrategias implementadas en la ejecución presupuestal dirigidas hacia aspectos sociales y la salud. Se seleccionó una muestra aleatoria a personas de los dos municipios y las oficinas de planeación municipal, aplicando encuestas de forma presencial con el objetivo de caracterizar la población de los municipios de la provincia centro del Departamento de Boyacá, en materia social (necesidades básicas, fundamentos de bienestar y oportunidades para la satisfacción de la población).

Esto permitió diagnosticar el grado de cumplimiento de las políticas públicas desde lo social y sectorial, evidenciando el cumplimiento de su misión bajo modelos que garanticen mayor equidad y satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Los resultados obtenidos se basan en información primaria y secundaria.

Las variables consideradas contribuyen a realizar un comparativo con la realidad del Municipio, conocer la opinión de la comunidad, identificar los aspectos presupuestales basados en la herramienta de difusión denominada Sistema de Consolidación de la información financiera y presupuestal pública (SCHIP) y ejecución de políticas desde lo social y sectorial.

La metodología es de tipo descriptivo, utilizando herramientas estadísticas para análisis y caracterización del conjunto de datos descritos en las encuestas y su debida interpretación.

La población objeto de estudio del proyecto macro, corresponde a 8 municipios de la provincia centro del departamento de Boyacá, dando origen a una muestra aleatoria de 270 encuestados correspondientes a la sociedad civil, relacionando 25 variables que permiten dar una visión de los actores correspondientes al desarrollo del estudio propuesto, encuestas que fueron diseñadas y aplicadas por los docentes investigadoras y grupo de semilleros de la Facultad de Contaduría Pública de la Universidad Santo Tomás seccional Tunja.

Para la presente investigación, se precisa la información correspondiente a dos municipios incluidos dentro de la población objeto de estudio como son: Tunja y Tuta.

La herramienta utilizada para el desarrollo del estudio se usó el programa estadístico SPSS, donde se realizó tabulación análisis e interpretación de resultados, con este programa se crearon tablas y gráficas que permitieron relacionar e interpretar diferentes características para recopilación modelado y análisis de características ingresadas para estudio.

La Provincia del Centro es una de las 15 divisiones territoriales del departamento de

Boyacá, en Colombia, con alrededor de 290 mil habitantes, es la provincia más poblada del departamento, comprende 15 municipios y la capital departamental Tunja, que también hace parte de su área metropolitana.

Es característico que a través de la nueva gerencia pública las reformas estructurales, deben permitir restituir la autoridad, otorgar flexibilidad; asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas; desarrollar competencias y la elección; proveer de servicios adecuados e incondicionales a los ciudadanos; mejorar la gerencia de los recursos humanos; optimizar las tecnologías de la información; mejorar la calidad de la regulación y fortalecer las funciones de gobierno. Así mismo se ejerce el control ciudadano, con capacidad de analizar y poder tener un conocimiento general sobre cómo se están administrando sus recursos, y si estos llegan de forma adecuada a suplir sus necesidades.

Figura 1. Departamento de Boyacá, División Política y Provincia de Centro.



Fuente: <https://www.fondocultura.org/>

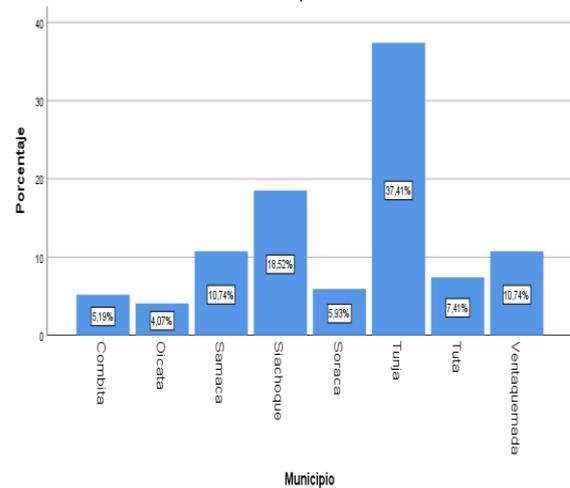
En la Provincia Centro, cuyo eje principal es la ciudad de Tunja, que como ciudad capital ejerce influencia en los municipios vecinos que resultan atractivos para el asentamiento de población, la ciudad de Tunja es el epicentro de Servicios de Salud y Educativos (Corpoboyacá, 2015).

Tabla 1. Departamento de Boyacá. Provincia de Centro. Municipios encuestados de total de muestra.

Municipios	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Combita	14	5,2	5,2	5,2
Oicata	11	4,1	4,1	9,3
Samacá	29	10,7	10,7	20,0
Siachoque	50	18,5	18,5	38,5
Soracá	16	5,9	5,9	44,4
Tunja	101	37,4	37,4	81,9
Tuta	20	7,4	7,4	89,3
Ventaquemada	29	10,7	10,7	100,0
Total	270	100,0	100,0	

Fuente: resultados de encuesta

Figura 2. Provincia de Centro. Frecuencia de encuestas aplicadas por municipios.



Fuente: resultados de encuesta

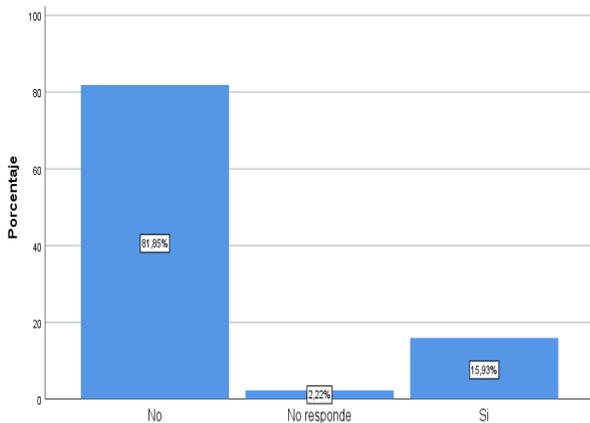
Al realizar el análisis de las encuestas aplicadas como parte de la actividad de diagnóstico, se recogió información de la provincia centro del departamento de Boyacá de ocho municipios para una total de 270 personas encuestas (Tabla 1).

Tabla 2. Departamento de Boyacá. Provincia Centro. Conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal.

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No	227	83,1	83,1	84,1
Si	43	15,9	15,9	100,0
Total	270	100,0	100,0	

Fuente: resultados de encuesta

Figura 3. Departamento de Boyacá. Provincia Centro. Conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal.



Fuente: resultados de encuesta

Frente al conocimiento del plan de desarrollo municipal por parte de los encuestados el 83,1% no conocen el plan del respectivo municipio, siendo está una de las fallas que no es promovida directamente por las alcaldías, por tal motivo es importante analizar las razones por las cuales las personas respondieron negativamente al desconocimiento de lo que se planea para sus municipios, reflejando la falta de compromiso de los ciudadanos en su participación en la aprobación de dichos planes.

MUNICIPIO DE TUNJA

El índice de prosperidad urbana de Tunja según estudio realizado por ONU-Hábitat de 2015, permite identificar que Tunja presenta el mejor resultado entre las ciudades pequeñas, este índice evidencia: Variable de productividad 36,53%; Infraestructura 55.03%; calidad de vida 52.47%; Equidad e inclusión social

67.22%; sostenibilidad ambiental 45.71%. Es importante destacar este análisis, permite tomarlo como índice de referencia para poder aplicar estrategias que permitan aumentar este índice. Ya que ciudades como Bogotá y Medellín presentan un porcentaje de 59,86 % y 57.72%.

Frente al conocimiento del plan de desarrollo municipal por parte de los encuestados el 83,1% no conocen el plan del respectivo municipio, siendo está una de las fallas que no es promovida directamente por las alcaldías, por tal motivo es importante analizar las razones por las cuales las personas respondieron negativamente al desconocimiento de lo que se planea para sus municipios, reflejando la falta de compromiso de los ciudadanos en su participación en la aprobación de dichos planes.

MUNICIPIO DE TUNJA

El índice de prosperidad urbana de Tunja según estudio realizado por ONU-Hábitat de 2015, permite identificar que Tunja presenta el mejor resultado entre las ciudades pequeñas, este índice evidencia: Variable de productividad 36,53%; Infraestructura 55.03%; calidad de vida 52.47%; Equidad e inclusión social 67.22%; sostenibilidad ambiental 45.71%. Es importante destacar este análisis, permite tomarlo como índice de referencia para poder aplicar estrategias que permitan aumentar este

índice. Ya que ciudades como Bogotá y Medellín presentan un porcentaje de 59,86 % y 57.72%.

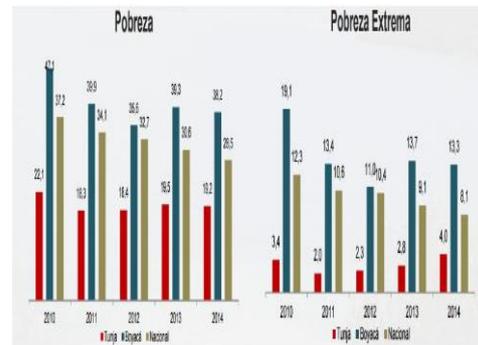
Tabla 3. Población con NBI de Tunja según cabecera y resto años 1985 – 2015.

	CABECERA				RESTO			
	1985	1995	2005	2015	1985	1995	2005	2015
COLOMBIA	20.497.678	26.330.115	31.889.299	36.846.935	10.304.543	11.142.069	10.999.293	11.356.470
BOYACA	434.848	530.406	646.429	723.434	702.936	674.728	608.885	552.973
TUNJA	87.931	108.801	146.605	180.594	6.035	6.410	7.461	7.786
DUITAMA	57.681	75.357	93.014	102.519	17.366	22.914	14.403	10.173
SOGAMOSO	66.920	86.713	96.839	98.550	20.876	25.788	20.266	14.745
RESTO	222.316	259.535	309.971	341.771	658.659	619.616	566.755	520.269

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Tunja 2016-2019.

En la figura 2, el análisis de pobreza y desigualdad nos muestra que la ciudad de Tunja, registró una incidencia de pobreza de 19,2% y de pobreza extrema de 4,0% en 2014, con una reducción de 2,9 p.p. en el índice de pobreza, pero un incremento de 0,6 p.p. en pobreza extrema respecto a 2010. Esto corresponde a una disminución de 2.343 personas en pobreza y a un incremento de 1.616 personas en Pobreza Extrema.

Figura 4. Tunja, porcentaje de pobreza y desigualdas años 2010 – 2014.



Fuente: DNP

El índice de pobreza en los últimos años se ha mantenido relativamente estable, siendo extraño no parecer tener coincidencia con los datos de estratificación socioeconómica que muestra un estrato uno de viviendas cercano al 10%, aunque figuran 43.614 habitantes en SISBEN nivel 1. En cuanto a la pobreza extrema, obedece como se mencionó anteriormente, a población inmigrante de nuestras zonas rurales de otros municipios, por falta de oportunidades, más no a generación de pobreza local. Esto nos indica la necesidad de visualizar oportunidades para este segmento de población que se asienta en Tunja.

En la figura 3, se puede identificar la inversión al desarrollo humano frente a los programas de atención al bienestar social se proyectó mayor inversión para el cuatrienio a través de programas para la primera infancia articulando esfuerzos del gobierno a la comunidad y a la familia de la ciudad de Tunja. Es importante identificar los programas que la alcaldía municipal de Tunja implementó con

información del Plan de Desarrollo en los programas de desarrollo Humano, con fines de observar la destinación de los recursos en los diferentes aspectos que relacionan el bienestar de la comunidad, como se observa la educación es un pilar de mayor importancia para esta gestión pública.

Figura 3. Tunja Inversión al cuatrienio por dimensión y fuente de recursos.

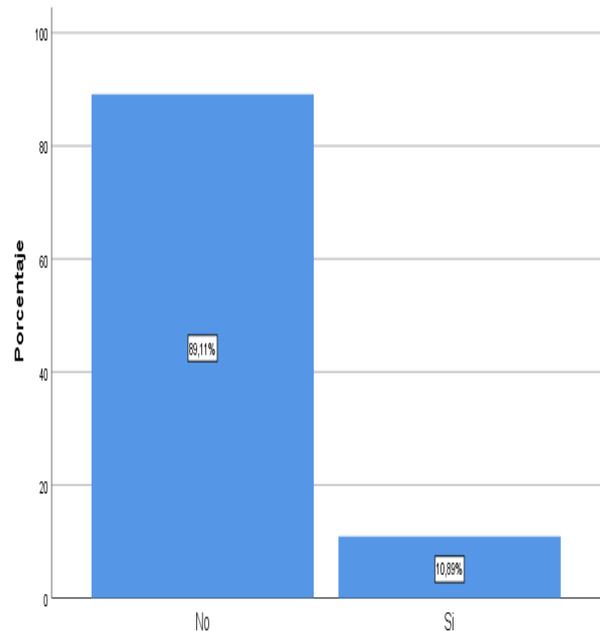
Dimensión del Desarrollo	SGP Destinación Especifica Cuatrienio	SGP Libre Destinación Cuatrienio	Recursos Propios Destinación Especifica Cuatrienio	Recursos Propios Libre Destinación Cuatrienio	Regalías Cuatrienio	Otros Cuatrienio	Crédito Cuatrienio	Gestión Cuatrienio	TOTAL Cuatrienio
D. Territorial	9.250	15.469	46.550	24.684	246	-	7.000	6.510	109.709
D. Humano	327.707	-	16.399	59.657	-	99.130	22.000	67.858	592.830
D. Económico	-	-	27.144	10.025	-	-	3.000	22.520	62.689
D. Institucional	-	-	35.303	207.945	-	-	3.000	3.693	249.940
Total	337.037	15.469	125.395	302.210	246	99.130	35.000	100.581	1.015.068

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Tunja 2016-2019.

DIAGNÓSTICO SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

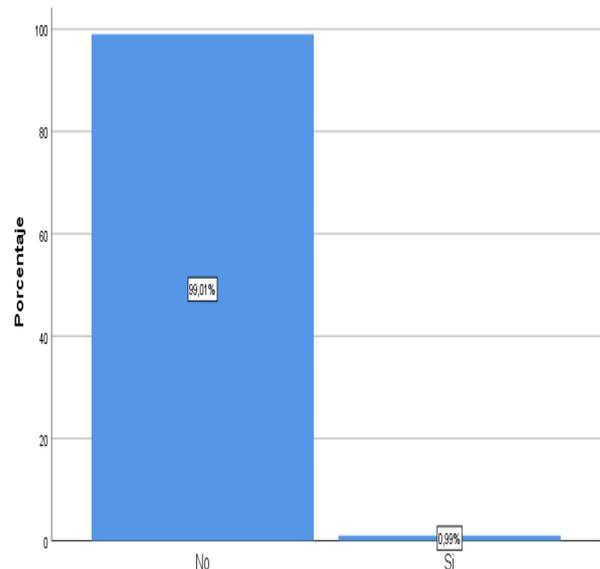
Como resultado del diagnóstico resultado de la investigación para la ciudad de Tunja, de un total de 101 encuestados frente al conocimiento de plan de desarrollo municipal, el 10,9% representado en 11 personas si lo conocen, contrario a los que no representó el 89,1% con 90 de los encuestados.

Figura 5. Conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal de Tunja.



Fuente: resultados encuestas

Figura 6. Han formado parte de la formulación del Plan de Desarrollo Municipal de Tunja.



Fuente: resultados encuestas

De acuerdo al diagnóstico para conocer si los encuestados formaron parte del proceso de formulación del plan de desarrollo de 2016-2019 para el municipio de Tunja, los resultados indican que solamente una persona el 0,99% si

lo realizó, el restante 99,0% con un total de 100 personas encuestadas manifestaron no haber formado parte del proceso, sin embargo esto se contradice a lo realmente realizado por parte de la alcaldía donde según el plan de Desarrollo 2016-2019, en la página 132 manifiesta que en forma conjunta entre la Administración Municipal y el Consejo Territoriales de Planeación se socializo el proyecto y se recibieron 44 subgerencias por escrito y la asistencia fue de 386 personas según registros levantados. La alcaldía manifiesta que se convocaron a reunión con las Juntas de Acción Comunal, donde participaron 63 JAC urbanas y 10 Juntas de Acción Comunal.

Para el fortalecimiento y sostenibilidad del sistema, se resalta el compromiso y la participación activa que debe tener el equipo de gobierno, con la responsabilidad de garantizar información de calidad y oportuna, útil para la toma de decisiones y para realizar procesos efectivos de Rendición de Cuentas a la ciudadanía, al Consejo Territorial de Planeación y al Concejo Municipal.

Para la construcción del componente de seguimiento, se tuvo en cuenta la secuencia lógica de la cadena de valor, elaboradas para cada uno de los programas. En donde se analizó la manera en que se articulan los distintos momentos de la política pública local, para alcanzar las metas propuestas, a la vez alineadas con las prioridades del gobierno

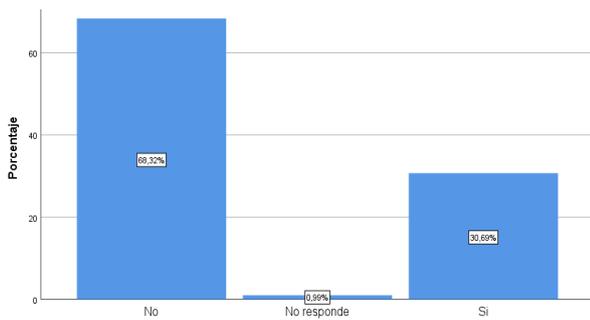
nacional relacionadas con: Paz, equidad y educación.

Esto permite evidenciar que el Plan de desarrollo fue socializado con anterioridad a su aprobación, permitiendo la participación de los entes nombrados anteriormente, y la comunidad en general.

Tabla 4. ¿Cuáles beneficios ha recibido del municipio?

Beneficios	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No respondieron	6	5,9	5,9	5,9
Educación	3	3,0	3,0	8,9
Educación, salud	1	1,0	1,0	9,9
Educación, salud, saneamiento básico, servicios públicos	2	2,0	2,0	11,9
Educación, salud, servicios públicos	1	1,0	1,0	12,9
Educación, salud, vivienda, saneamiento básico, servicios públicos	3	3,0	3,0	15,8
Educación, salud, vivienda, servicios públicos	1	1,0	1,0	16,8
Educación, saneamiento básico y servicio publico	1	1,0	1,0	17,8
Educación. servicios públicos	1	1,0	1,0	18,8

Figura 7. Beneficios en la gestión del alcalde del municipio.



Fuente: resultados encuestas

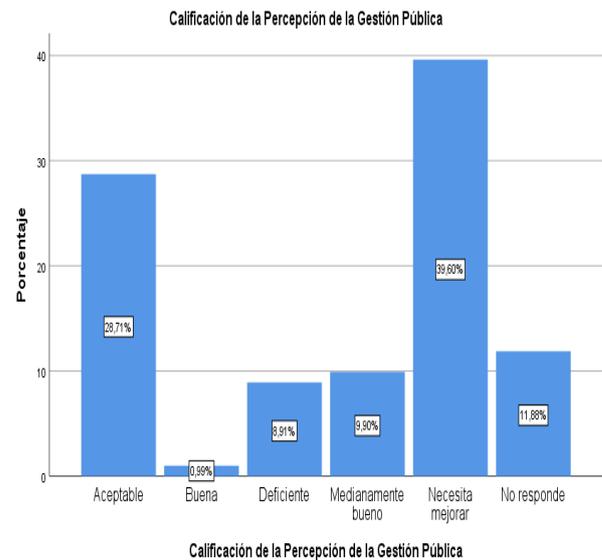
Aspectos importantes identificados en la percepción de la gestión pública el 39,6% con 40 encuestados opinaron que se requiere mejorar en la Tabla 5, el 28,7% con 29 encuestados manifestaron que la gestión es aceptable. El resultado de la calificación refleja que las acciones de la alcaldía de Tunja, ha venido desarrollando en la comunidad debido a la buena ejecución del plan de desarrollo proyectado.

Tabla 5. Calificación de la percepción de la gestión pública.

Percepción	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Aceptable	29	28,7	28,7	28,7
Buena	1	1,0	1,0	29,7
Deficiente	9	8,9	8,9	38,6
Medianamente bueno	10	9,9	9,9	48,5
Necesita mejorar	40	39,6	39,6	88,1
No responde	12	11,9	11,9	100,0
Total	101	100,0	100,0	

Fuente: resultados encuestas

Figura 8. Calificación de la percepción de la Gestión Pública



Fuente: resultados encuestas

Evidencias socialización de cumplimiento de metas en diversos sectores realizados por la Alcaldía de Tunja

Socialización Metas 2016



Fuente: autoras



Rendición de cuentas comunidad

Obras de beneficio social: parque infantil



Fuente: autoras

Remodelación Plaza de Bolívar Tunja, obra bicentenario



Fuente: <https://www.google.es>

Entrega de obra terminal de Tunja, obra bicentenario



Fuente: <https://www.google.es>

Dentro del programa de vivienda del municipio presentado en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019, se identifica que este se focaliza en oportunidades de vivienda urbana representó el 35,6% como meta su ejecución, contrario para el desarrollo de vivienda rural solo se considera un proyecto de vivienda en centro poblado de municipio.

Figura 9. Cuadro resumen de metas programa de vivienda.

PROGRAMA / SUBPROGRAMA	INDICADOR DE RESULTADO / PRODUCTO	LÍNEA DE BASE	META
4.1. Vivienda acorde a las necesidades	Número de personas beneficiadas por soluciones de vivienda generadas en el cuatrienio.	0	4.500
4.1.1. Focalización sostenible	Número de estudios de focalización que consideren sostenibilidad.	0	3
4.1.2. Oportunidad de vivienda urbana	Número de viviendas de interés social en el cuatrienio.	0	400
	Cupos generados con inversión privada.	0	1.200
4.1.3. Vivienda para el desarrollo rural	Proyecto de vivienda en centro poblado.	0	1
4.1.4. Residencias estudiantiles	Proyectos privados generados.	0	1
4.1.5. Mejoramiento Vivienda Urbana y rural	Número de viviendas urbanas mejoradas en el cuatrienio.	0	300

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019

Del diagnóstico realizado, se determinó como uno de los mayores factores que afectan a la comunidad es el tema de comunicación y divulgación de los planes estratégicos y de acción con respecto a la parte social.

De igual forma se puede observar que la alcaldía de Tunja maneja con gran responsabilidad el tema de social, visualizado como un eje importante dentro de la imagen de la alcaldía, ya que se ha logrado avances importantes en el proceso, pero es necesario trabajar directamente con la población para que se pueda asociar con ellos los temas de responsabilidad social empresarial.

A su vez definidos los alcances y las limitaciones se puede entender como la alcaldía maneja estos asuntos, como lo es la promoción de la educación gratuita, la ubicación de los trabajadores ambulantes, los planes de construcción de infraestructura deportiva entre otras acciones que llevan a mejorar la vida de los ciudadanos.

Dada la importancia de responder a las necesidades de la población desde una visión compartida e integral, se deben generar mecanismos de dialogo y trabajo en conjunto entre la alcaldía y la comunidad para dar respuestas a las necesidades de la población.

Municipio de Tuta

En la información recogida de la sociedad civil y entidades municipales del Municipio de Tuta, se encontró lo siguiente:

Entidad Municipal: se realizó las encuestas directamente al alcalde municipal, jefe de planeación municipal, jefe financiero y administrativo, donde referencias aspectos como: El Alcalde Municipal en desarrollo de los mecanismos de participación comunitaria previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia, en la elaboración del plan de desarrollo realizó las siguientes acciones: (Alcaldía Municipal de Tuta, 2019, pág. 5).

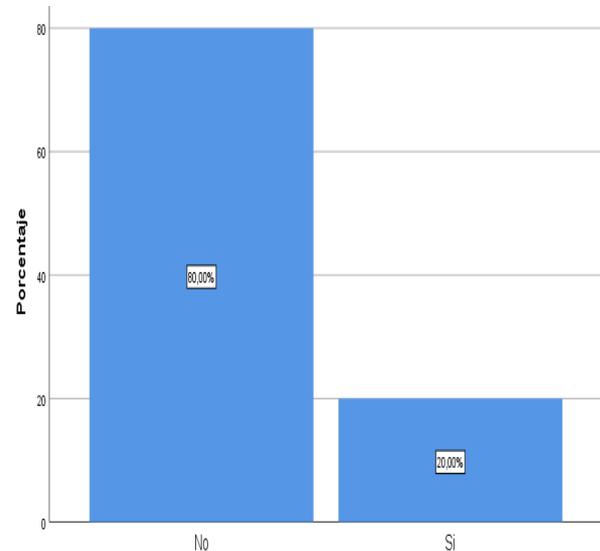
- a. organizó y efectuó dos (2) consejos de gobierno para analizar el contenido de los proyectos y programas del Plan de Desarrollo y los mecanismos para implementar los planes de acción de la administración municipal;
- b. la Alcaldía Municipal realizó convocatoria pública y abierta para la pre selección de ternas y recepción de postulantes al Consejo Territorial de Planeación Municipal;
- c. Dentro de los puntos acordados y constituidos legalmente en la Ley 388 de 1997, establece los planes y esquemas de ordenamiento territorial;
- d. Se basa en Ley 387 de 1997, adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención,

protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia;

- e. Se basa en Ley 1098 de 2006, expide el Código de la Infancia y la Adolescencia;
- f. Se basa en Ley 1122 de 2007, hace algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y dicta otras disposiciones;
- g. Se basa en Ley 1257 de 2008, dicta normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones;
- h. Que, con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales, la administración municipal de Tuta, sometió a la aprobación del Concejo Municipal el proyecto de Plan de Desarrollo para el periodo constitucional 2012-2015 “PASOS FIRMES HACÍA EL PROGRESO” de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 40 de la Ley 152 de 1994

DIAGNÓSTICO SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

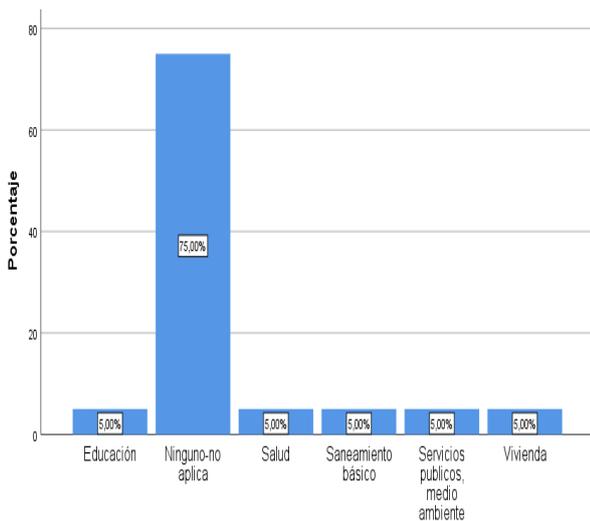
Figura 10. Conocimiento del Plan de Desarrollo Municipal de Tuta.



Fuente: resultados encuestas

En la Figura 10, el 20% de la sociedad civil expresa no conocer el plan de desarrollo de su municipio, sin embargo en contraste con lo informado por las autoridades municipales ellos en desarrollo de los mecanismos de participación establecidos en la Constitución y la ley, organizaron nueve (9) consejos comunales o veredales y uno (1) en el sector urbano, para identificar la problemática social, ambiental, económica, física, agropecuaria e institucional del municipio, para basarse en las necesidades a cubrir dentro del plan de desarrollo del Municipio.

Figura 11. Cuáles beneficios ha recibido del municipio



Fuente: resultados encuestas

El 75% contesta no haber recibido beneficio alguno de su municipio, únicamente el 5% reconoce haber recibido beneficios en sectores como salud, educación, saneamiento básico, vivienda, servicios públicos.

En contraste con a la evidencia presentada por las autoridades municipales, se tiene indicadores de cada sector, como son:

Figura 12. Tuta Indicadores de las metas propuestas sector salud.

PROGRAMA	POBLACION OBJETIVO		INDICADOR	METAS				RECURSOS millones de \$			
	URBAN	RURAL		2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Campañas de atención integral Comisaría de familia, adolescencia, maternidad y bienestar de mantenimiento de	0	12	Número de Hogares atendidos	12	12	12	12	5	5	5	5
Campañas para atención diagnóstico tabaquismo alcoholismo	0	200	Número de jóvenes atendidos	50	50	50	50	5	8	8	10
Alimentación escolar	2.139		Número de alumnos de matrícula pública beneficiados	100%	100%	100%	100%	67	69	71	73
Ampliación de la cobertura en salud			N de población cubierta por el servicio		93%	94%	95%		40	41	42
Meta de incremento											
Ampliación régimen subsidiado			No. de beneficiarios en el sistema		72%	73%	75%		175	180	186
Meta de incremento											
Ejecución plan territorial de salud			Seguimiento plan territorial	100%	100%	100%	100%	48	39	40	42
Meta de mantenimiento											
Campañas de atención prevención de violencia Comisaría de familia			Número de campañas realizadas	3	3	3	3	15	15	15	15
Meta de mantenimiento											
Programa atención integral personas discapacitadas			Número de beneficiarios	100%	100%	100%	100%	55	55	55	55
Programa atención integral con			Número de personas beneficiadas	50	50	50	50	30	30	30	30
Programa atención integral de			Número de familias atendidas	9	9	9	9	9	9	10	10

Fuente: Plan de desarrollo municipal 2012-2015

Evidencias socialización de cumplimiento de metas en diversos sectores realizados por la Alcaldía de Tuta

Adquisición de unidad móvil de salud y vehículos



Centro de Salud San Miguel de Tuta



Fuente: www.tuta-boyaca.gov.co

Adquisición maquinaria agrícola Tuta

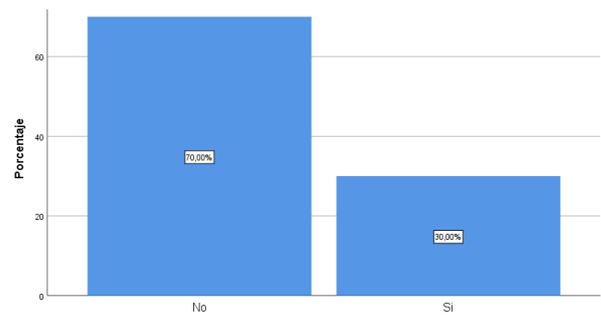


Remodelación Parque Municipal Tuta



Fuente: www.tuta-boyaca.gov.co

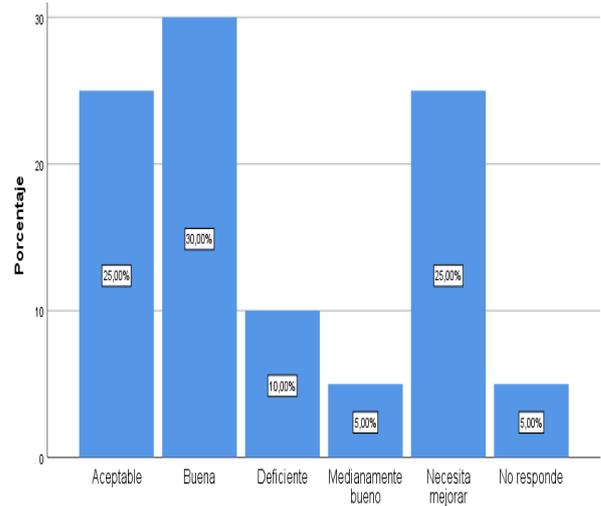
Figura 13. Se ha beneficiado de la gestión de la alcaldía.



Fuente: resultados encuestas

El 70% comenta que la gestión de la alcaldía no beneficia, sin embargo, conforme a los indicadores mostrados en las gráficas anteriores se revisa que si se ha hecho gestión. Lo cual deducimos que para la sociedad civil no es visible esta gestión o no llena sus expectativas.

Figura 14. Calificación de la percepción de la gestión pública



Fuente: resultados encuestas

Más del 50% de la población civil, tiene una percepción positiva de la Gestión Pública realizada por las autoridades municipales.

CONCLUSIONES

La falta de claridad en la información que los entes territoriales envían a sus comunidades respecto a la socialización y conformación de los planes de desarrollo, hacen que la comunidad no se involucre y desconozca la organización, ejecución y resultados de la gestión pública.

Las administraciones municipales pierden la oportunidad de ajustar y/o corregir sus políticas y proyectos de acuerdo con las opiniones y los aportes que surjan del dialogo directo con la población, lo cual trae consigo que la comunidad mantenga una desconfianza en las acciones ejecutadas por las administraciones y no tengan interés en las convocatorias realizadas.

Las administraciones municipales al no contar con la suficiente participación ciudadana en las convocatorias realizadas, corre el riesgo de tomar decisiones equivocadas, malgastando los recursos públicos, dando lugar a hechos de corrupción

La comunidad en sus respuestas, aprueban la gestión del alcalde si pertenecen al mismo grupo político y la desaprueban si no era su candidato, generando inconformismo.

No se tiene un plan de incentivos o estrategias por parte de las administraciones, para que la comunidad participe y se involucre con gran interés en la planeación de las políticas públicas que beneficia finalmente a toda una Región.

El conjunto de situaciones presentadas anteriormente, da como resultado el aumento de desconfianza de la comunidad en la democracia como sistema de gobierno, siempre y cuando las administraciones municipales sigan desconociendo las necesidades reales de la ciudadanía, lo que trae como consecuencia que las políticas públicas se vuelvan ineficaces e ineficientes.

Los programas de acciones de los gobiernos en cuanto presupuestos se deben emplear de manera eficaz y eficiente que permita cumplir con las acciones establecidas para la sociedad civil hacia la solución d ellos problemas estructurales de los entes territoriales.

Al analizar el tema de responsabilidad social desde la perspectiva de la administración municipal de Tunja, se puede concluir que es fundamental que la comunidad este directamente integrada con respecto a las políticas que maneja la administración, ya que permite evaluar el proceso y da respuesta a las necesidades que surjan de la comunidad.

A pesar de que la administración Municipal de Tuta, organizó nueve (9) consejos comunales o veredales y uno (1) en el sector urbano, para identificar la problemática social, ambiental, económica, física, agropecuaria e institucional del municipio, la participación de la comunidad fue mínima, se contaba en algunas veredas únicamente con el presidente de la junta de acción comunal y el concejal de la vereda.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Municipal de Tunja. (30 de Mayo de 2019). www.tunja-boyaca.gov.co/tema/planes/plan-de-desarrollo. Obtenido de www.tunja-boyaca.gov.co/tema/planes/plan-de-desarrollo: www.tunja-boyaca.gov.co/tema/planes/plan-de-desarrollo
- Alcaldía Municipal de Tuta. (30 de Mayo de 2019). www.tuta-boyaca.gov.co/. Obtenido de www.tuta-boyaca.gov.co/: www.tuta-boyaca.gov.co/
- Capriotti, P., & Schulze, F. (2010). *Responsabilidad Social Empresarial*. Barcelona: Colección Libros de la Empresa EXECUTIVE Business School .
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (28 de Mayo de 2019). https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3651_documento.pdf. Obtenido de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3651_documento.pdf: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-3651_documento.pdf
- Corpoboyacá. (2015). *Capítulo V. Aspectos Socioeconómicos*. Tunja: Corpoboyacá.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (30 de Mayo de 2019). <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Fundamentales, I. d. (4 de 10 de 2017). *Constitucion Política de Colombia* . Obtenido de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-1/capitulo-0/articulo-2>
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (Noviembre de 2004). https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

“El suministro de agua potable en San Francisco Logueche, Oaxaca”

Dr. Arturo César López García¹, C. Antonio Proclo Hernández Hernández²
Dr. Oscar David Valencia López³, Mtra. Aurelia Gómez Gómez⁴

Resumen

Este estudio de corte cualitativo tiene por objetivo documentar la situación del suministro de agua potable en los hogares en la cabecera municipal de San Francisco Logueche, municipio indígena de la Sierra Sur de Oaxaca, a partir de la percepción de las familias ante la falta de este líquido de manera suficiente y sostenible. La elaboración del trabajo incorpora dos momentos, el primero corresponde a una revisión documental a la luz de la literatura especializada a partir de conceptos de especialistas en materia de agua, y agua potable como servicio público municipal, así también se revisó el concepto de eficiencia. En relación con el trabajo de campo se instrumentaron guías de entrevista semiestructurada que fueron aplicadas entre los meses de enero y marzo de 2018 y estuvieron dirigidas a informantes clave de la comunidad, seleccionados de manera intencionada y a conveniencia, los informantes corresponden a jefes y jefas de hogares de la comunidad y servidores públicos municipales encargados de la distribución del servicio de agua potable. El análisis de los resultados se realizó triangulando la información obtenida del trabajo de campo con los aportes conceptuales revisados de la literatura. Los hallazgos ponen en evidencia que si bien la población considera una deficiente organización en el municipio para el suministro de agua potable, el problema se torna grave principalmente en los meses de sequía, cuando al escasear el agua en los diferentes manantiales del poblado la dotación

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019 Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. Pp. 77-98
--

¹ Profesor investigador en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur. Correo electrónico: arturocezar@gmail.com

² Egresado de la Licenciatura en Administración Municipal de la Universidad de la Sierra Sur. Correo electrónico: proclo19942017@gmail.com

³ Profesor investigador en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur. Correo electrónico: institutointernacionaldeinvest@gmail.com

⁴ Profesora investigadora en la Licenciatura en Administración Municipal de la Universidad de la Sierra Sur. Correo electrónico: auregomez33@gmail.com

del servicio público municipal se vuelve ineficiente, y por tal motivo la población tiene que acudir a diferentes mecanismos para abastecerse del recurso hídrico, manifestando de este modo que se trata de un problema de raíz, debido a que las condiciones semidesérticas del municipio no permiten la suficiente captación de agua, sin embargo pese a este problema, las autoridades municipales no han prestado atención suficiente para contrarrestarlo.

Palabras clave: Servicio público municipal, suministro de agua potable, escases de agua, municipio, San Francisco Logueche.

Abstract

This qualitative study aims to document the situation of the supply of drinking water in homes in San Francisco Logueche, an indigenous municipality of the Sierra Sur region of Oaxaca, based on the perception of families in the absence of this liquid in a sufficient and sustainable way. The elaboration of the work incorporates two moments, the first corresponds to a documentary review in the light of the specialized literature based on concepts of specialists in the field of water, and drinking water as a municipal public service, as well as the concept of efficiency. In relation to fieldwork, semi-structured interview guides were implemented that were applied between January and March 2018 and were aimed at key informants from the community, selected intentionally and at their convenience, the informants correspond to chiefs and heads of community homes and municipal public servants in charge of the distribution of the potable water service. The analysis of the results was done by triangulating the information obtained from the field work with the revised conceptual contributions of the literature. The findings show that although the population considers a deficient organization in the municipality for the supply of potable water, the problem becomes serious mainly in the months of drought, when the scarcity of water in the different springs of the town the allocation of the municipal public service becomes inefficient, and for this reason the population has to resort to different mechanisms to supply water resources, thus manifesting that it is a root problem, because the semi-desert conditions of the municipality do not allow sufficient However, in spite of this problem, the municipal authorities have not paid enough attention to counteract it.

Keywords: Municipal public service, potable water supply, water shortage, municipality, San Francisco Logueche. Introduccion

Introducción

El agua como recurso natural, se considera primordial para el desarrollo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2019, sp) este insumo es “fundamental para el desarrollo socioeconómico, la energía, la producción de alimentos, los ecosistemas saludables y para la supervivencia misma de los seres humanos”.

El problema del agua, en las últimas décadas se ha tornado grave debido a su escasez y contaminación, lo que ha dificultado su acceso y disponibilidad no sólo de manera abundante sino sostenible en el tiempo. De acuerdo con datos oficiales la escasez de agua en el mundo ya afecta a cuatro de cada 10 personas (OMS, 2019) en términos de disponibilidad sobre todo en condiciones adecuadas para su consumo, aunado a esto 2.1 billones de personas carecen a servicios de agua potable gestionados de manera segura (OMS, 2019; UNICEF, 2019). Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2010) revela que aproximadamente 2800 millones de personas que representa el 40% de la población del mundo, sufren algún tipo de escasez de agua, lo que pone en evidencia que se trata de un

problema intrageneracional con graves consecuencias intergeneracionales.

Para su distribución, el agua como servicio hacia la sociedad ha estado a cargo del Estado, como ocurre en México donde el problema no es menos grave. La administración del servicio del agua potable y otros servicios, encuentran su fundamento legal en el Artículo 115, Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se afirma que “los Municipios con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo establezcan las leyes locales, tendrán a su cargo los servicios públicos” (DOF, 2016, p. 84)

Es así que en México, la dificultad para acceder al recurso hídrico ha empeorado en los últimos años, lo que ha ocasionado que su administración en ocasiones sea deficiente. Estas deficiencias se aprecian no sólo por la escasez del agua, sino además por la incapacidad de los operadores encargados del servicio, sobre todo en el ámbito municipal, espacio que ha sido catalogado por diversos autores (Freiré, 2006; Padilla, 2011) como orden de gobierno con múltiples deficiencias y carencias competitivas para brindar un servicio eficiente a la población.

Es así que el objetivo de esta investigación radica en documentar la situación del suministro de agua potable en los hogares en la cabecera municipal de San Francisco Logueche, municipio indígena de la Sierra Sur de Oaxaca, esto a partir de la percepción de las familias de esta localidad ante la falta del líquido de manera suficiente y sostenible para la realización de sus actividades cotidianas.

Materiales y métodos

Este estudio de corte cualitativo incorpora una metodología que incluye revisión documental a la luz de la literatura especializada, así como trabajo de campo efectuado entre los meses de enero y febrero de 2018, diseñando dos guías de entrevista semiestructurada, instrumentos que estuvieron dirigidos en un primer momento a jefes y jefas de familia de diez hogares en la comunidad, cuya selección se realizó a través de un muestreo por conveniencia con base en la distancia de sus hogares y los pozos distribuidores de agua en la comunidad. El segundo instrumento se aplicó a dos integrantes del comité del agua potable del municipio, quienes fueron elegidos también de manera intencionada considerando el tiempo de servicio y grado de responsabilidad dentro de la estructura jerárquica institucional. Para el análisis de los resultados se trianguló la

información conceptual con los aportes recuperados en campo.

Consideraciones conceptuales

De manera tradicional en la administración municipal son estas autoridades quienes deben cumplir acciones encaminadas a satisfacer las demandas de la ciudadanía, sin embargo es evidente que en diferentes contextos la posibilidad de lograr tal satisfacción ha estado condicionada en buena medida por el tamaño del municipio y la cantidad de recursos que maneja (ITESM, 2006).

En años recientes sin embargo, este enfoque tradicional se ha fragmentado dando pie a otras visiones que advierten que además de la condición económica, infraestructura y equipamiento; la satisfacción de necesidades sociales depende también de las capacidades tanto de los funcionarios públicos como de las propias instituciones. La eficiencia del servicio público municipal entonces, se encuentra condicionado tanto a factores objetivos como subjetivos.

El servicio público municipal del agua potable

Los servicios públicos municipales, de acuerdo con el Fernández (2002) son “las actividades que realiza un ayuntamiento de manera

uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad”.

Ramírez (2010) menciona que el servicio público es un servicio técnico prestado a diario a la sociedad en general; refiriéndose a los municipios y sus respectivas desagregaciones territoriales (delegaciones, agencias, localidades, núcleos, etcétera). “Su carácter 'público' lo deriva del sujeto u órgano a cuyo cargo queda la prestación del servicio; lo cual significa que el servicio público sólo puede ser atribuido a persona pública” (Hernández, 2002, p. 99). En este orden la Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales (LPDASPM, 2011, p. 2) afirma que:

La prestación de los servicios públicos municipales deberá realizarse por el Ayuntamiento, sus unidades administrativas, organismos auxiliares o empresas de participación municipal, quienes podrán coordinarse previa firma de convenio con el Estado o con otros municipios para la eficaz prestación de los mismos.

Se destaca que los servicios surgen como respuesta a las necesidades de una colectividad;

y se afirma que esta actividad debe ser asegurada, regulada y controlada por los gobernantes, con características de uniformidad y continuidad permanentes (Fernández, 2002).

Algunos principios que deben cumplir los servicios públicos municipales han sido prescritos por INAP (2009) y Fernández (2002). Ambos autores hacen énfasis que el servicio de agua potable debe tener el carácter de universalidad, sin embargo un elemento que llama la atención respecto a la contribución de Fernández (2002) es que el agua potable debe estar al servicio de la población las 24 horas los 365 días del año, exceptuando a las poblaciones pequeñas. Este dato es curioso porque son las urbes precisamente donde el servicio ha mostrado llevarse a cabo de manera más intermitente, debido a la falta de fuentes de abastecimiento, acarreado el líquido incluso desde otras latitudes, lo que aumenta considerablemente su costo.

Tabla 1. Principios de los servicios públicos municipales de acuerdo con el INAP (2009) y Fernández (2002).

INAP (2009)	
Generalidad	Es conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en)la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su norma jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.
Igualdad	Llamada también uniformidad, la igualdad es circunstancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.
Regularidad	El servicio público se debe prestar conforme a la normatividad jurídica, que lo regula.
Continuidad	El carácter esencial en la prestación de un servicio público es su continuidad, en cuya
Obligatoriedad	En la obligatoriedad entraña el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista necesidad de carácter general.
Gratuidad	Cuando lo prestan las áreas administrativas de un nivel de gobierno federal, estatal o municipal; si lo prestase un particular no se podría considerar la gratuidad dado que ellos persiguen el lucro.
Fernández (2002)	
Indispensable	En lo que atañe a su importancia, el suministro de agua potable se clasifica como un servicio público “indispensable”, por ser vital para todo individuo el abastecerse de agua en condiciones salubres adecuadas al uso y consumo humano.
Constante	Por lo general, el suministro de agua potable es, además, un servicio público “constante”, porque debe prestarse durante las 24 horas de todos los días del año. Empero, en poblaciones pequeñas de escasos recursos, este servicio podrá ser intermitente, por funcionar dentro de un horario predeterminado, dadas las limitaciones presupuestales que impiden su operación incesante.
Oneroso	El suministro de agua potable viene a ser un típico servicio público “oneroso”, por el que se debe pagar una cuota que la doctrina denomina tasa, por tratarse de un servicio público que es obligatorio para el usuario, precisada en la tarifa que determine el poder público, la cual podrá ser mínima en el supuesto de no registrarse consumo.

Fuente: Elaboración propia con información de INAP (2009, pp. 135-136) y Fernández (2002, p. 218).

El agua es indispensable no sólo para el desarrollo biológico del ser humano, sino también para la realización de actividades complementarias como el caso de la agricultura para aquellos campesinos que se dedican a la producción de diversas hortalizas durante tiempo de sequía, ya que de esta producción depende su economía familiar. Sin embargo la escasez del agua obliga a las personas a dejar de producir en el campo, por esta razón abandonan sus tierras y emigran a otras ciudades del país o

a Estados Unidos donde existen mayores fuentes de empleo, principalmente en trabajos relacionados con sector el agrícola.

Por lo tanto el recurso hídrico y su abastecimiento son considerados prioridades que debe atender el gobierno municipal, ya que de éste depende la población en general para poder realizar diversas actividades. Sin embargo en algunas comunidades indígenas los gobiernos

atienden otras cuestiones y dejan en segundo lugar el servicio en cuestión.

Dado lo anterior, se puede entender al servicio del agua potable de acuerdo con Fernández citado en López (2009, p. 58) como:

Actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para el aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

El INAP (2009) por su parte señala que el gobierno municipal tiene la función de abastecer de este líquido

[...] en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes para que se les pueda tratar y finalmente asegurar el rehúso o vertido de los cauces naturales sin que esto ocasione el deterioro ecológico y preservar los recursos naturales (p. 125).

Conforme a esta institución, se aprecia en un primer momento que es responsabilidad de las autoridades municipales proveer de un servicio sanitariamente eficiente concordando con lo que afirma Fernández (2002) y asegurando de este modo, al menos en términos de discurso con los principios plasmados previamente por el INAP (2009). Sin embargo, se observa también que es responsabilidad también del gobierno local no sólo la distribución, sino también el destino final de las aguas utilizadas, situación que no es objeto de estudio en este trabajo, pero que invita

a la reflexión, sobre todo si se consideran las limitadas capacidades subjetivas y objetivas que disponen los órganos gubernamentales locales.

Entre las limitantes para el adecuado servicio del agua potable en la mayoría de los municipios, se encuentra la incapacidad recaudatoria por este servicio, donde, en municipios pequeños regularmente no cuentan con un estándar establecido para el cobro del servicio. Fernández señala tres tipos de tarifa para el servicio del agua potable (tabla 2).

En este sentido se aprecia que si bien existe un diverso sistema tarifario para cobrar el servicio de agua potable, se advierte también que el mismo en diversas ocasiones se vuelve ineficiente, debido entre otros elementos a la incapacidad gubernamental para la efectiva recaudación del ingreso. Aunque las tarifas están a merced de diferentes factores como la capacidad de suministro del recurso, disponibilidad de personal operativo, disponibilidad del mismo recurso, y disponibilidad de un padrón actualizado de beneficiarios, en escasos municipios se cuentan con tales elementos que hacen posible la captación efectiva de los ingresos.

Tabla 2. Tipos de tarifa para el servicio del agua potable.

Tarifa de cuota fija	Consiste en imponer a cada usuario un cargo periódico, sin más variante que el calibre o diámetro de la “toma” o conexión
-----------------------------	---

	a la red. Esta tarifa tiene el inconveniente que propicia el derroche de agua y, en consecuencia, tiende a incrementar su monto.
Tarifa de cuota unitaria	La tarifa de cuota unitaria consiste en asignar un precio único al metro cúbico de agua, por lo que el cargo periódico a cada usuario se determinará mediante la multiplicación del número de metros cúbicos consumidos durante el periodo, por el precio unitario fijado en la tarifa.
Tarifa mixta	La tarifa mixta fusiona los criterios de las de cuota fija y de cuota unitaria, pues se cobra al usuario un cargo fijo, determinado con el criterio de la tarifa de cuota fija, y un cargo adicional por cada metro cúbico

	consumido, de conformidad con el sistema de la tarifa de cuota unitaria; de suerte que si no hubiere consumo, se cobraría cuando menos el cargo fijo.
Tarifa escalonada	el precio del metro cúbico es variable; por ejemplo, los primeros diez metros consumidos dentro del periodo tienen el precio unitario de 1, los siguientes diez metros tienen el precio de 1.1, los siguientes diez metros tienen el precio de 1.2 y así sucesivamente; o al revés: los primeros cuestan a 2, los siguientes diez a 1.9, y así sucesivamente, según se trate de desalentar o estimular el consumo.

Fuente: Elaboración propia con información de Fernández (2002, pp. 219-220).

Definición de agua potable

En relación con el agua, cabe señalar que en varios países de América Latina, es necesario potabilizarla con la finalidad de que el líquido esté libre de contaminantes para que ésta pueda ser consumida por la población. Es importante que la autoridad en función vele por la calidad del agua que suministra a la población. El agua potable es utilizada para fines domésticos y la higiene personal, así como para beber y cocinar (OMS, 2019).

Idrovo (2010) menciona que el agua potable es “el agua cuya características físicas, químicas y microbiológicas han sido tratadas a fin de garantizar su aptitud para consumo humano”.

Con respecto a la información antes mencionada se puede decir que el agua potable debe ser tratada por los órganos operadores de la administración municipal para que pueda ser

consumida por la población. Tal definición servirá de base para complementar el estudio de la investigación sobre el análisis del suministro del agua potable en los hogares de la comunidad rural en específico.

En México no existe la figura del agua potable debido a la falta de procesos que requiere para que se considere agua limpia, y para su realización se necesita una inversión mayor, de tal manera los municipios no disponen de suficientes recursos económicos para suplir dicha necesidad de forma adecuada. Sin embargo la mayoría de las personas consumen agua entubada que presta el comité en cada trienio de su servicio público en el ayuntamiento.

En los últimos años la OMS (2019) y UNICEF (2019) monitorean en nombre del sistema de las Naciones Unidas los progresos realizados hacia

la consecución de la meta 10 de los ODM. En este sentido el Programa Conjunto de Monitoreo (PCM) define el agua potable salubre y el saneamiento básico como aquella que es utilizada para los fines domésticos y la higiene personal, así como para beber y cocinar.

De acuerdo con los organismos internacionales, se advierte que uno tiene acceso al agua potable de manera eficiente si la fuente de la misma se encuentra a menos de un kilómetro de distancia del lugar de utilización y si uno puede obtener de manera fiable al menos 20 litros diarios para cada miembro de la familia. Sin embargo estudios realizados en la región por López Díaz (2016) advierten que en algunas comunidades como en Santa Lucía Miahuatlán, el acceso al agua es deficiente, si se consideran elementos como que se tienen que recorrer varios kilómetros donde se localizan los manantiales, aunado a que son las mujeres quienes se encargan de esta actividad de manera preponderante, reforzando con ello, estudios como los de Mellor (2000), Verheiden (2007) y Gutiérrez (2013) quienes señalan que las comunidades rurales las mujeres son las principales cuidadoras y administradoras del agua en los hogares.

El acceso al agua, por lo tanto, está condicionada no sólo por la capacidad de la población para adquirir el agua potable salubre,

sino además por su fácil y eficiente acceso a este recurso a saber: conexión domiciliaria; fuente pública; pozo de sondeo; pozo excavado protegido; surgente protegida; aguas pluviales (OMS, 2019).

Breve contextualización del área de estudio

El municipio de San Francisco Logueche está situado en la región Sierra Sur del estado de Oaxaca. En el municipio existen nacimientos de agua de las cuales la principal se denomina *Rallou Youtze*⁵ que se encuentra ubicada en la parte norte del municipio a dos kilómetros de la población, se considera la más importante ya que a partir de ésta se extrae la mayor cantidad del líquido para su distribución en la comunidad.

La población es indígena, por lo tanto predomina la lengua zapoteca. De acuerdo con el INEGI (2010) la población total era de 2,666 habitantes, de la cual, 2,479 hablaban la lengua nativa.

Tabla 3. Distribución de la población de 3 años y más, según la condición de habla indígena y español, 2010 en San Francisco Logueche.

Indicador	Total	Hombres	Mujeres
Población que habla lengua indígena	2,479	1,157	1,322
Ha	2,126	1,049	1,077

⁵ Vocablo zapoteco que significa arrollo de elotes.

No habla español	344	104	240
No especificado	9	4	5
Población que no habla lengua indígena	26	9	17
No especificado	2	0	2

Fuente: Elaboración propia con base a datos INEGI, 2010.

En relación a la educación de acuerdo a los datos del INEGI (2010) la comunidad cuenta con instituciones de educación preescolar, primaria y telesecundaria. Cabe mencionar que el municipio no cuenta con bachillerato, por ello los jóvenes realizan estudios de nivel medio superior en planteles de otros subsistemas⁶.

La principal actividad en San Francisco Logueche es la agricultura y la producción pecuaria. Las personas se apoyan mutuamente en el trabajo para la siembra de frijol y maíz, donde se intercambia la mano de obra con familiares cercanos. Se apoyan entre ellos particularmente en la siembra y limpia del terreno. Hay personas que no cuentan con arado y ganado para la actividad agrícola, por ello rentan los animales y una vez trabajado la tierra después de la producción se le paga al dueño cierta cantidad de dinero encargándose además

de la alimentación del ganado en los días de trabajo.

Por otra parte, existen familias que trabajan de manera conjunta en el cultivo de frijol y maíz en un solo terreno y durante el crecimiento de las milpas realizan las actividades correspondientes a su cuidado, una vez obtenida la cosecha se dividen la producción en partes iguales. En relación con la producción pecuaria las mujeres crían diferentes animales tales como aves de corral, ganado porcino, caprino y vacuno, donde después de engordarlos los venden o los consumen.

Resultados y discusión

Uno de los primeros cuestionamientos que se hizo a las familias se enfocó en conocer la percepción de la calidad del servicio público, acerca de la eficiencia del servicio del agua potable en la comunidad. Seis jefas de hogares respondieron que el servicio del agua potable es totalmente regular debido a la deficiente operación del órgano operador, y cuatro familias consideraron el servicio de manera eficiente ya que ellas reciben suficiente agua potable en sus hogares.

a) Eficiencia en el servicio

Respecto a lo anterior se critica de manera mayoritaria la deficiente operación del servicio

⁶ Sistema de bachillerato de nivel federal: Centro de Bachillerato Tecnológico industrial y de Servicios (CBTIS). Sistema de bachillerato del gobierno del estado de Oaxaca: Instituto de Estudios de Bachillerato del Estado de Oaxaca (IEBO), el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Oaxaca (CECYTE) y el Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca (COBAO).

del agua potable que brinda el comité encargado de su distribución en los hogares de la comunidad, ya que los entrevistados consideran que el tiempo es escaso para almacenar el agua potable en las unidades de almacenamiento en el hogar, lo que llega a provocar que el agua no alcance para cubrir todas las necesidades en la semana.

[...] para mí el agua potable la considero regular porque el agua nos llega una vez a la semana y hay veces que llega un buen rato es cuando uno tiene que almacenar el agua en los tambos que sea necesario, y otra veces el agua potable nos llega poco tiempo es ahí donde no alcanza llenar los tambos, en ocasiones solo alcanzamos llenar un tambo de 200 litros pero no alcanza para toda la semana, por lo regular logro obtener 300 litros de agua y tampoco me alcanza, el agua potable nos llega media hora pero lo malo es que cae bien poco en la llave y eso impide poder llenar el rotoplas o tambos que tenemos en la casa. Cuando las personas que viven sobre la carretera no toman el agua ahí si nos llega un poco más el agua potable (Ángela, 30 años).

[...] yo concibo el (servicio) agua potable regular porque el comité sólo nos manda agua una vez a la semana, por ejemplo a nosotras nos llega todos los días viernes, debido a esta situación recurrimos a otras fuentes de abastecimiento para cubrir las necesidades de la casa, lo que hacemos en la casa es no dejar que los tambos y rotoplas se vacíen por ello cada vez que se disminuyen los litros de agua en los tambos recurrimos al pozo que se ubica por el barrio arriba para adquirirla a través de las mangueras (Susana, 30 años).

Lo anterior permite conocer la situación que viven las familias de la comunidad, tal como lo muestra el testimonio de Ángela, quien afirma que recibe el agua potable una vez a la semana, en ocasiones con mayor tiempo de suministro, es cuando ella aprovecha lo máximo para

almacenar agua en sus diversos tambos, y otras veces el tiempo de suministro es escaso de tal manera no logra llenar sus tinacos, aparte de los factores antes mencionados recalca que el agua potable de la llave es insuficiente debido a la presión baja que refleja, lo que ocasiona una lenta distribución del agua en la comunidad.

Por otra parte, Susana recibe agua potable una vez a la semana, ella advierte que el líquido que llega a su hogar es escaso, por este motivo recurre a otras fuentes de abastecimiento como el tanque denominado *Rallou Yech* que se encuentra en barrio arriba, Susana busca formas de administrar el agua potable, por eso no deja que disminuya por completo sus tinacos de almacenamiento, llena sus unidades adquiriendo el agua del pozo a través de mangueras utilizando la técnica común de ir al tanque personalmente para aplicar la presión del agua ya que no se cuenta con bomba, esto para ahorrar energía y dinero.

Ambos testimonios permiten observar que la autoridad municipal posee débiles capacidades para brindar un servicio de agua potable de eficientes, incumpliendo lo que advierten Fernández (2002) Ramírez (2010) y la LPDASPM (2011) quienes señalan que los ayuntamientos tienen la obligatoriedad de dotar de este servicio a la sociedad de manera

uniforme y continúa para satisfacer las múltiples necesidades de la población.

Por otra parte, se advierte también que son las mujeres quienes se encuentran al frente del problema, incluso son ellas las que acuden a los diferentes pozos y manantiales en la búsqueda del recurso hídrico, fortaleciendo con ellos las investigaciones de diferentes autores como Mellor (2000), Verheiden (2007), Gutiérrez (2013) y López (2016).

b) Órgano operador

En relación al servicio del agua potable, y de manera específica, relacionado con la atención del operador que para el caso de San Francisco Logueche se denomina comúnmente “comité de agua potable” está relacionado con la ausencia o fuga del mismo. En este sentido, la mayoría de las familias conciben que la atención por parte de los operadores municipales es *regular*, ya que cuando se presentan fugas de aguas el comité del agua potable tarda entre tres días hasta un mes en resolver el problema.

[...] cuando se descomponen la llave de la tubería o de la bomba principal el comité del agua se tarda en repararla, en ocasiones se tardan un mes, pero cuando es un detalle menor actúan rápido para resolver el problema (Belén, 37 años).

[...] por ejemplo cuando se descomponen la bomba principal que es llamado *Youtze*, la autoridad tarda en componerla debido al costo que conlleva la mano de obra o sus respectivas herramientas (Gabriela, 37 años).

De acuerdo con la información proporcionada por Belén en cuanto a la descomposición de la llave o la bomba principal ubicado en *Rallou See*, afirmó que el comité del agua potable tarda aproximadamente un mes en repararla, en cuestiones menores éste resuelve el problema en el mismo día, sin embargo ambas informantes advierten que cuando se trata de algo más serio, las autoridades municipales pueden tardar varios días en resolver las fallas ya que conlleva altos costos en su reparación.

c) Mecanismos y estrategias de las familias de San Francisco Logueche para satisfacer la necesidad de agua potable

En San Francisco Logueche predomina el clima semiseco- semicálido y templado subhúmedo con lluvias en verano. Es importante mencionar que el tipo de hidrografía que existe en la comunidad es intermitente debido a que el municipio cuenta con pequeños arroyos y pozos, de tal manera que en las temporadas de sequías se presenta una mayor ausencia del líquido, sobre todo porque estas fuentes de agua bajan sus niveles o se secan.

El problema de la escasez del agua potable en San Francisco Logueche es grave debido a que provoca inseguridad a las familias, ya que ellas no logran cubrir sus necesidades básicas. Por ello buscan la manera de conseguir el líquido

para poder realizar sus actividades básicas en el hogar.

[...] pues la compramos por lo regular, compramos un *rotoplas*, si porque en estos tiempos de sequía no nos llega suficiente agua por eso mejor compramos un *rotoplas* (Blanca, 38 años).

[...] cuando no tenemos agua lo que hacemos es acarrearla del tanque donde está el pozo *Rallou biss* que en la actualidad se encuentra un tanque comunitario, se realizó esta obra con el fin de frenar el agua para alcanzar un nivel mayor de su almacenamiento y que esté limpia para que sea apta para consumir, cuando existe la ausencia del agua en nuestro hogar lo que hacemos es acarrear tres galones de veinte litros al tanque y mínimo se acarrea tres veces para almacenar una cantidad en los tambos, de esta manera para que alcance durante la semana, según esto, la excavación fue de 2 metros de profundidad y 2.5 metros de ancho, para después construir el tanque del agua, del cual dependen una gran parte de las familias que viven en el centro de la población (Margarita, 47 años).

En relación con los mecanismos y estrategias de las familias, y de acuerdo con Blanca, ella afirma que cuando existe la ausencia del líquido en su hogar, en su familia se compra lo equivalente a un *rotoplas* de agua, sobre todo en las temporadas de sequía. Mientras que Margarita advierte que acarrea el agua hasta tres veces al día desde el tanque *Rallou Biss* a través de galones de veinte litros, utilizando la fuerza física ya que ocupan carretillas para trasladar el agua a sus casas.

Dado lo anterior, se encontró que en la comunidad las familias acarrear el agua desde el pozo, en donde se ubica un tanque comunitario, cabe mencionar que algunas

familias acuden a este lugar por cuestiones de distancia, dicha situación se refleja en el caso de Margarita, quien advierte que al igual que ella. Otras familias también recurren a este tanque, debido a que otros pozos como *Rallou Laguch*⁷, *Rallou Yech*⁸ y *Rallou See*, se encuentran lejos de la cabecera municipal. Otras familias son obligadas a comprar el agua con las personas de Barrio Arriba, ya que ellas cuentan con pozos particulares en sus hogares, dichos pozos fueron construidos con sus recursos propios, mencionan que la profundidad de estas fuentes de abastecimiento no es mayor a 10 metros, en comparación con los pozos de las familias que viven en el centro, cuyas profundidades varían de entre veinte y treinta metros.

Cabe señalar que el gobierno municipal ha participado para atacar el problema de abastecimiento del agua a las familias, en este sentido algunas obras públicas se han cristalizado en cuatro pozos que son las principales fuentes de abastecimiento de agua en la cabecera municipal.

De este modo, la siguiente figura muestra en qué años fueron construidos cada uno de los pozos en la comunidad, por parte de las autoridades municipales.

⁷ Rallou Laguch, palabra zapoteca que significa “Arroyo de las hojas”.

⁸ Rallou Yech, palabra zapoteca que significa “Arroyo de Sabinos”.

Figura 1: Año de construcción de los pozos del municipio de San Francisco Logueche.



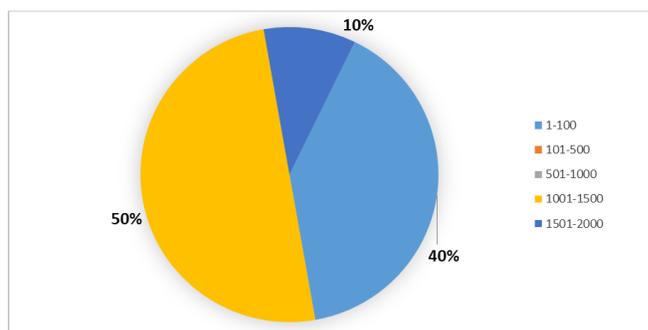
Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

La figura 1 refleja los años en que se construyeron cada uno de los pozos, siendo el primero en 1970. Este dato advierte que la población dependía de una sola fuente lo que hace suponer que en ese entonces el abastecimiento del líquido a la población fue insuficiente, motivo que obliga a la autoridad a construir tres más con el paso de los años, considerando que la población va en aumento y la escasez los conlleva a realizar acciones para resolver este problema.

La figura 2 por su parte permite observar los porcentajes de las familias que compran agua debido a que nos les alcanza el agua potable que ofrece la autoridad municipal. El 50% de las familias afirmaron comprar una cantidad de 1001-1500 litros con un costo de 30 pesos por rotoplas, sin embargo el costo se acrecienta

debido al transporte para trasladar el tinaco, del lugar donde se encuentra el pozo hacia la casa del comprador, este traslado tiene un costo promedio de 130 pesos. Por su parte, otras familias sólo gastan en el costo del agua ya que compran el líquido directamente con la persona que se dedica a vender este recurso natural, las familias que compran esta cantidad de agua lo hacen debido a la distancia que implica acarrear el agua desde los pozos hasta sus hogares.

Figura 2: Cantidad de agua comprados en litros por las familias.



Fuente: Elaboración propia con información de trabajo de campo.

Otro dato importante de mencionar es que 40% de las familias compran entre 1-100 litros de agua, debido al costo que implica adquirir dicho líquido, de igual manera hay quienes deciden acarrear el agua al tanque ya que para ellos les queda cerca su establecimiento. El 10% de la población entrevistada adquiere de entre 1501-2000 litros ya que son familias extensas y se dedican a la producción de hortalizas, sólo una parte pequeña de la población adquieren esta cantidad de agua debido al costo del líquido y traslado que implica realizarlo, de acuerdo a las

opiniones de las mujeres los vendedores cobran con base a la distancia del hogar y la cantidad del líquido a adquirir.

[...] el costo de un rotoplas es de 30 pesos pero la vamos a traer con nuestra propia camioneta, hay personas que contratan camionetas para viajes, a ellos les sale más caro porque pagan 180 pesos por un rotoplas incluyendo el viaje para trasladarlo en la casa (Blanca, 38 años).

[...] el rotoplas cuesta a 35 pesos, en el año 2016 nosotras le cuento que tuvimos mucha escasez de este líquido que fuimos obligados a comprar rotoplas de aguas, nos resultaba barato trasladarla de la casa ya que contábamos con un carro, pero hay persona que ocupaban viaje y ellos gastaban 35 pesos en el costo del agua y 80 del viaje que en total era un gasto de 115 pesos (Ángela, 34 años).

Con base a la información anterior, Blanca advierte que compra 1100 litros de agua que equivale a un tinaco (rotoplas) con un costo de 30 pesos, ya que ella no paga el viaje del traslado de modo que cuenta con camioneta propia, afirma que otras familias pagan el viaje y el líquido con un costo aproximado de 180 pesos. Por otro lado, Blanca compra el tinaco (rotoplas) de agua con un costo de 35 pesos excluyendo el costo del traslado, menciona que existen familias que pagan 115 pesos incluyendo el traslado y el costo del agua. Se observa que el costo de traslado del líquido es más alto que el costo del agua, esto debido a la distancia de la ubicación del lugar, por eso algunas familias de la cabecera municipal acarrear el agua desde el tanque por sus propios

medios, utilizando carretillas, diablitos, galones, etcétera.

Las familias tienden a comprar agua entre una y dos veces al mes, principalmente en los meses de marzo y mayo ya que son las temporadas en que se presenta la escasez del líquido debido a la ausencia de la lluvia, bajando los niveles de agua principalmente en el arroyo *Rallou See*, siendo la fuente de la que mayor parte de la población depende.

d) Otras técnicas y medios para el abastecimiento del agua potable en San Francisco Logueche

Algunas técnicas y medios que utilizan las familias para abastecerse del agua cuando no cuentan con ésta de forma abundante son: acudir por el agua directamente al manantial, implementación de técnicas de cuidado del agua, almacenamiento del agua en cisternas dentro de los hogares, ir al arroyo en busca del líquido, excavación de pozos, almacenamiento en tanques propios y captación de agua en los escurrimientos de techados.

[...] lo que hacemos es ir traer el agua directamente al manantial que te contaba desde un principio, donde a través de la presión del agua va uno hasta el lugar para poder buscar formas de que el agua llega a la casa. Esta técnica funciona gracias a la instalación de la manguera y para llegar a dicho lugar se tiene que caminar cerca de 40 minutos y si uno va en la mañana cuando no hace calor aproximadamente nos tardamos una hora de en ir y regresar. Al llegar a la casa cerca del tanque se encuentra una manguera donde cada persona desconecta la manguera para conectar el suyo con el fin de que

llegue el agua a la casa porque cada familia tiene su propia manguera, esto lo hacen cada vez que van a traer el agua hasta el manantial (Blanca, 38 años).

[...] yo creo que es importante almacenar el agua si contamos con tambos o botes, por ejemplo en tiempo de lluvia es necesario aprovechar el agua, en nuestro caso contamos con un cisterna donde se recoge toda el agua de lluvia pues la cisterna que tenemos tiene una profundidad de tres metros cuadrados (Susana, 34 años).

Respecto a la información anterior, Blanca advierte que uno de los medios que realiza para abastecerse del agua es ir directamente al manantial que se encuentra en el cerro de la comunidad donde a través de la presión del agua de la manguera asegura la llega del líquido en su casa, ella recalca que se requiere de tiempo y esfuerzo por la distancia de dicho fuente de agua, por lo que afirma que caminan una hora de ir y regresar en su hogar. Mientras que Susana menciona que es necesario almacenar el agua en temporadas de lluvias, ya sea en tambos, botes y cisternas, esta última afirma que tiene una capacidad de almacenamiento 45,000 litros de agua y un presupuesto alto por eso sólo algunas familias tiene a su disposición esta unidad.

Con respecto a las diferentes opiniones de las familias se tiene conocimiento que buscan formas para obtener agua con la finalidad de poder cubrir sus actividades cotidianas desde bañarse, lavar, regar plantas, regar los huertos familiares, construcción de casas y para el

consumo de los animales. Una parte de las familias se dedican además a la crianza de animales como pollos, cerdos, borregos, chivos, toros, burros etcétera, lo que demanda necesariamente contar con agua en el hogar.

Por otro lado, es importante mencionar que una minoría se dedica a la agricultura debido a la escasez del agua que se vive en la comunidad y otros producen hortalizas para el autoconsumo. Como se recalcó en un principio, las mujeres indígenas en San Francisco Logueche realizan diversas actividades tales como el cuidado de huertos, crianza animales pequeños y elaboración de artesanías para ser autosuficientes y obtener incentivos económicos para sostener a sus familias, tal como sucede en otros contextos rurales como los evidenciados por Campaña (1992).

e) Almacenamiento de agua de escurrimientos de techados

En el municipio de San Francisco Logueche específicamente en la cabecera municipal se aplican las estrategias de captación de agua a través de cisternas y el almacenamiento de agua de escurrimientos de techados por medio de *rotoplas*, botes, tambos, tinacos etcétera, esta última se refiere a la captación de agua de

lluvias a través de escurrimientos de las casas con techado de lámina.

El 90% de las familias de la cabecera municipal almacena una frecuencia de agua de 1-10,000 litros, debido a que existen familias que no cuentan con suficientes tambos y tinacos para recoger el agua de lluvia. En la comunidad existen familias que almacenan una frecuencia de 10,000 litros exactos, ya que esta unidad de almacenamiento fue donado por el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), programa social del gobierno federal que benefició a algunas familias para solventar este problema de escasez.

Por otro lado, el 10% de las familias que captan agua de lluvia, advirtieron que en sus hogares disponen de cisternas con una capacidad de almacenamiento de hasta 45,000 litros para captar el agua de la lluvia. Cabe mencionar que la construcción de este tipo de almacenamiento es realizada con los recursos propios de las familias.

[...] te comento que nosotras fuimos elegidas de recibir un apoyo del gobierno federal donde nos donaron un rotoplas de 10,000 litros que precisamente es para recoger agua de lluvia a través de los techados de la casa, la cantidad que se almacena en el rotoplas son los diez mil litros porque se llena en tiempos de lluvia, y cuando no se llena después de llenar nuestros tambos con el agua potable pues llenamos el rotoplas (Gabriela, 37 años).

Gabriela afirma que fue una de las beneficiarias del programa PESA, de modo que esta

estrategia se ha utilizado particularmente para recoger agua de lluvia a través de los techados, cuya cantidad de almacenamiento de 10,000 litros en temporadas de lluvia que de igual manera la llena con agua potable al contar con suficiente.

De acuerdo con las opiniones de las familias, manifiestan que durante las temporadas de lluvias captan una gran cantidad de agua, ya que cuentan con diversas unidades de almacenamiento con capacidades altas. Es importante mencionar que las familias de esta comunidad indígena, buscan diversas formas como las mencionadas anteriormente para resolver los problemas de desabastecimiento del agua potable.

f) Perspectiva de las familias ante la falta de agua potable en temporada de sequía

Debido al problema de desabastecimiento del agua potable en la comunidad de San Francisco Logueche, es necesario aplicar otras estrategias como la que señala Susana, quien advierte que es importante ahorrar el agua para que de alguna manera alcance durante la semana.

[...] para mi es importante ahorrar el agua no desperdiciarla porque eso provoca que se nos acabe luego durante la semana, si tenemos algún objeto en donde almacenarla en tiempo de lluvias pues es necesario para tener agua y poder ocuparlo después en el momento de no contarla., porque si no contamos con agua potable nuestra opción sería recurrir al cisterna para suplementar las necesidades pero solamente la ocupamos para

lavar ropa y regar los árboles frutales (Susana, 34 años).

[...] para mí son cuestiones de la naturaleza porque yo creo que llueve poco por eso baja los niveles de agua en los pozos, por otro lado las autoridades municipales pueden buscar formas para abastecer el agua en el agua comunidad como hacer excavaciones de pozos profundos, pero a la vez nosotras también tenemos el deber de hacer pozo propio para no sufrir de agua (Ángela, 34 años).

Ángela por su parte opina diferente, ella afirma que el problema de la deficiencia del servicio público del agua potable no únicamente depende de los encargados en turno, sino por cuestiones de la naturaleza tales como la ausencia de la lluvia y los bajos niveles de agua en los pozos provoca el desabasto en las familias de la cabecera municipal, por eso menciona que las autoridades municipales deberían realizar la excavación de un pozo profundo para abastecer del líquido a la comunidad.

g) Percepción de las familias al no contar con agua potable de forma abundante

Las familias de la comunidad de estudio advierten que existe preocupación por no contar con suficiente cantidad de agua ya que sin este líquido sus trabajos de la casa se excluirían, como la siembra de hortalizas, lo que afectaría gravemente la alimentación familiar. Un factor que agrava esta sensación de inseguridad está relacionada con el hecho de que el problema de la escasez de agua es un problema de antaño, y por ende se prevé que el problema se convierta en intergeneracional, ya que no se percibe la

intención de las autoridades municipales por solucionar el problema.

[...] se siente uno triste porque no sabes dónde conseguir agua cuando empieza a escasear, por ejemplo ahorita es menos la preocupación ya que si hay aunque apenas alcanza, pero en el año 2008 toda las personas que viven en la cabecera municipal incluyendo a mi sufrimos mucho de agua porque la mayoría dependía de un tanque llamado *Rallou biss*, en ese entonces recuerdo que muchos iban acarrear agua en las madrugadas que era las 3:00 am, ellos llevaban sus carretillas y los que vivían lejos ocupaban burros, otros acarreaban agua con ánforas con las manos. Si tu ibas al amanecer a las 6:00 am de la mañana ya no alcanzabas agua incluso nos tocó hacer filas a pesar de ir a las 4:00 de la madrugada (Ángela, 34 años).

Respecto a la información de Ángela, ella afirma que le entristece la situación, expresando que en el año 2008 hubo una escasez del agua del tanque *Rallou Biss* del cual su familia dependía, esto orilló a las personas de su barrio a tener que madrugar desde las 3:00 am, por varios días para obtener agua, acarreándola por sus propios medios.

Se aprecia la relevancia de la participación de las mujeres en los hogares ya que ellas son las responsables de las actividades que se lleva dentro de la casa, de acuerdo con Valdivia (2008) la familia está formada por dos o más personas que viven juntos, donde ambos aportan recursos económicos para sustentar a sus familias, en conjunto consumen bienes diariamente. De tal manera que las familias pertenecientes a un hogar necesitan trabajar en

equipo para resolver los problemas sociales que están viviendo en la actualidad.

h) Perspectiva de las familias al no contar con agua potable de manera sostenida.

La sostenibilidad del agua potable en los hogares es importante para cumplir con las actividades diarias, por eso las familias de la comunidad de San Francisco Logueche, implementaron diversas estrategias, técnicas y mecanismos como las mencionadas anteriormente.

[...] yo opino que uno como persona o ama de casa tiene que buscar la forma de cómo conseguirlo, vas a los lugares en donde lo venden, y se siente triste e incómoda al no tenerla en todo el tiempo, porque no hay agua y existe la preocupación en cómo conseguirla, pero ahorita si alcanza por eso sobrevive uno (Blanca, 38 años).

[...] yo digo, que el comité nos mande el agua dos veces a la semana pero no se puede porque es un acuerdo que se llevó a la asamblea entre los ciudadanos donde se dijo que las familias recibirían el agua potable una vez a la semana, pero los comités comprenden la situación de uno, porque si realmente necesita uno agua por diversas cuestiones como en la construcción de una casa y se lo pides si te manda suficiente agua (Elisa, 46años).

[...] la verdad causa tristeza en el hogar porque el agua nos llega una vez a la semana y por eso se sufre la ausencia de este líquido, el agua nos llega los días miércoles a las 5:00 am y alcanzamos llenar todos nuestros tambos cuando hay suficiente pero el rotoplas solo se llena la mitad que son 550 litros, también opino que la autoridad municipal debe implementar nuevas ideas que ayude a mejorar el servicio del agua en la comunidad como por ejemplo hacer excavaciones de pozos profundos, pues sería lo único que puedo opinar con respecto al servicio del agua potable (Belén, 37 años).

En relación a la ausencia de sostenibilidad del agua potable, es decir, disponer de agua en sus hogares de manera permanente, Blanca expresa que como mujer de la casa tiene que asegurar que funcionen las cosas correctamente en el hogar, por eso al no contar con suficiente agua, la compra. Sin embargo, Elisa y Belén expresaron su inquietud ante la cantidad de agua que reciben, lo cual es no mayor a 600 litros, de acuerdo con las mujeres entrevistadas, es necesario que exista un programa de abastecimiento de agua potable, por lo menos dos veces a la semana, y que las autoridades municipales implementen nuevas estrategias como la excavación de un pozo profundo para mejorar el servicio.

Respecto a la información proporcionada por parte de las familias, éstas consideran que la ausencia del agua potable en sus hogares se debe en parte a la operación del servicio por parte de la autoridad, al no bombear de manera abundante, por lo tanto es necesario entablar una conversación directa con los encargados del servicio para hacer énfasis en el problema que viven ellas.

También recalcaron la importancia de llevar cabo nuevas acciones desde los hogares y a través de la organización del gobierno municipal junto con los servicios públicos actúen de forma activa para frenar los problemas actuales.

Asimismo, las familias de la comunidad, manifiestan tristeza cuando no cuentan con agua de forma sostenida en los hogares ya que existe la preocupación de no realizar las actividades principales de la familia.

Conclusiones

En la comunidad de San Francisco Logueche, Oaxaca, existe un grave problema del suministro del agua potable, una deficiente operación por parte de los encargados y se refleja la escasez del líquido dentro de la comunidad, provocando consecuencias tales como el desgaste de la población para conseguir agua, así como altos gastos para la construcción de pozos propios, cisternas, tanques, adquisición de unidades de almacenamiento, en los hogares de las familias indígenas. Aunado a ello, las condiciones geográficas han jugado un papel importante, ya que parte de la actividad de suministro y captación de agua se debe a la seguía que perdura hasta por cuatro meses, donde al bajar los niveles de agua en los ríos y represas ésta ya no llega a la red de distribución, por lo tanto la población se ve obligada a acudir en búsqueda del mismo.

La construcción de una cisterna de captación de agua de lluvia requiere de un presupuesto total de 50,000 pesos, al igual que la excavación de un pozo, por lo tanto, no todas las familias aplican dichas técnicas debido a que sus

ingresos son insuficientes, ya que se dedican a la crianza de animales, producción de hortalizas y a la elaboración de petates, tenates, bolsas, entre otras artesanías, de modo que no obtienen suficientes recursos económicos para la implementación de las técnicas antes mencionadas.

Las familias de la comunidad se encuentran en una situación crítica ya que se abastecen con el líquido del pozo de *Rallou Laguch* al no contar con suficiente agua en sus hogares, recurrir a esta fuente implica tiempo y esfuerzo, debido a que se encuentran a una hora de distancia sobre un camino con pendiente de la cabecera municipal. Llama la atención el costo del líquido, pues aunque su precio es relativamente bajo (de 30 a 35 pesos aproximadamente los 1100 litros de agua) en un primer momento se aprecia que es un costo que afecta a las familias quienes cuentan con escasos recursos económicos; por otro lado se observa que al ser un recurso altamente demandante ¿por cuánto tiempo podrá ser sostenible? Ahora bien, las personas se están beneficiando en San Francisco Logueche pero al concentrarse el agua en esta comunidad ¿ha desencadenado afectaciones en otras latitudes donde el agua ya no llega de igual manera?

Otro hecho importante además que al no contar con el servicio de agua potable por parte de la

autoridad municipal durante los meses de sequía y escasas, ellos acuden a la captación del agua de lluvia, lo que provoca que en muchos casos tengan que usar este recurso para el consumo humano, lo cual puede generar problemas de salud por no contar con las condiciones para ser considerado apto para su consumo.

Referencias

- Campaña, P. (1992). “La perspectiva del género en el desarrollo rural en América Latina, El desarrollo rural”, en *Género en el desarrollo rural sostenible, una propuesta a un nuevo paradigma*. Centro Internacional de Desarrollo Rural.
- DOF. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación. En línea. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- Fernández, R. J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freiré, J. (2006). Urbanismo y política local 2.0: Alternativas para el gobierno de las ciudades. *Revista Arquitectos*. España: Consejo Superior de los Colegio de Arquitectos de España.
- Gutiérrez V. V., et al (2013): Mujeres y organización social en la gestión del agua para consumo humano y uso doméstico en Berriozábal, Chiapas. *Revista LiminaR*. San Cristóbal de las Casas: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Idrovo, C. (2010). Optimización de la planta de tratamiento de Uchupucun. *Tesis licenciatura*. Ecuador: Universidad de Cuenca..
- INAP. (2009). *Guías técnicas municipales*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Principales resultados por localidad. En Línea. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/censo-de-poblacion-y-vivienda-2010-principales-resultados-por-localidad-iter>
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (2006). “Modulo 1. Administración Pública Municipal”. *Seminario en Alta Administración Municipal*. Monterrey: ITESM. En Línea. Disponible en: http://www.cca.org.mx/apoyos/saam/m1/imprimible_mod1.pdf
- López G. AC., y Díaz, G. HH. (2016). “El programa PESA y el problema de la escasez de agua. Un estudio de caso de las mujeres indígenas de Santa Lucía Miahuatlán, Oaxaca”. *Revista DELOS: Desarrollo Local Sostenible*. Málaga: Universidad de Málaga- Red Académica Iberoamericana Local-Global.
- López, G. CL. (2009). Calidad del servicio público municipal de agua potable de la localidad de Miahuatlán de Porfirio Díaz. *Tesis de licenciatura*. Miahuatlán: Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlán.
- LPDASPM. (2011). *Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales*. Oaxaca: Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. En Línea. Disponible en: [http://cdam.unsis.edu.mx/files/Servicios%](http://cdam.unsis.edu.mx/files/Servicios%20P%C3%BAblicos%20Municipales.pdf)

20publicos%20municipales/7%20Calles/Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n,%20Desarrollo%20Administrativo.pdf

Mellor, M. (2000): *Feminismo y Ecología*. México: Siglo XXI Editores.

OMS. (2019). Agua potable salubre y saneamiento básico en pro de la salud. *Documento de trabajo*. En Línea. Disponible en: https://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/es/

ONU. (2019). Agua. *Documento de trabajo*. En Línea. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/water/index.html>

Padilla, A. J. (2011). Los servicios públicos municipales y la obra pública. En López, G. SP., y Fernández. R. J. (coordinadores). *Derecho Urbanístico*. Ciudad de México: UNAM.

PNUMA. (2010). Agua potable, diversidad biológica y desarrollo. En CDB. *Guía de buenas prácticas*. Montreal: Convenio sobre la Biodiversidad Biológica-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Ramírez, G. MA. (2010). *Los servicios públicos en la legislación actual*. Ciencias jurídicas. En línea. Disponible en: <file:///C:/Users/trabajos/Downloads/13578-23143-1-SM.pdf>

UNICEF. (2019). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2017: Special focus on inequalities*. New York: United Nations Children's Fund (UNICEF) and World Health Organization (WHO).

Valdivia, S. C. (2008). "La familia: concepto, cambios y nuevos modelos". *La Revue de*

REDIF. París: Federation Internationale des Universités Catholiques.

Verheijden C. (2007). Género y corrupción en la gestión del agua. *Resultados de la conferencia electrónica sobre Género, Agua e Integridad facilitada por la GWA*. Gender and Water Alliance. En línea. Disponible en: <http://genderandwater.org/es/actividades-de-gwa/perfil-internacional-y-mundial/latinosan-2007/genero-y-corrupcion-en-la-gestion-del-agua>

"Políticas Públicas en Salud: La comunicación estratégica y salud, inmersas en los procesos de Migración"

Dra. Janet García González¹, Mtra. María Eugenia Reyes Pedraza², Dra. María Delia Téllez Castilla³.

RESUMEN

Desde la aparición del VIH/SIDA en el programa epidemiológico mundial, esta infección se ha propagado de manera alarmante convirtiéndose en una de las peores pandemias de la humanidad. Como consecuencia de ello, la vulnerabilidad de las personas con movilidad se considera determinante por el riesgo de transmisión. Para efecto de este trabajo de investigación, la migración es analizada desde la multiplicidad de infecciones al no recibir la población la adecuada información preventiva: esta epidemia representa para la migración dificultades por el escaso control y tratamiento, lo cual proporciona nuevas enfermedades infecciosas.

El Método utilizado es cualitativo, la herramienta que se aplicó, fueron ocho entrevistas estructuradas, realizada a los actores clave de las ONG que participan en las estrategias de comunicación en el Proyecto Mesoamericano en seis países de Centroamérica: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Desde la perspectiva de la Comunicación, esta se vincula con la salud pública desde la promoción y educación para la salud, que genera estrategias dirigidas a promover hábitos saludables y desincentivar conductas de algo riesgo, mediante los procesos de migración y utilizar campañas de difusión a través de los medios masivos de comunicación.

El presente estudio muestra hallazgos, que exponen el requerimiento de un formato básico de intervención en comunicación estratégica para lograr una cooperación internacional y replicarlos en contextos de alta movilidad poblacional de riesgo y vulnerabilidad social ante el ITS/VH/SIDA.

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019 Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. Pp. 99-114

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias de la Comunicación, CIDICS

² Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración. Servicios de Salud de Nuevo León, O.P.D. kenna.reyes@hotmail.com

³ Universidad del Valle de México, campus Monterrey Norte. Sociedad Nuevoleonesa de Salud Pública, A.C.

Palabras clave: Comunicación estratégica, Comunicación organizacional, Migración y VIH/SIDA.

Abstract

Since the emergence of HIV / AIDS on the global epidemiological program, this infectious disease has spread alarmingly becoming one of the worst pandemics of humanity. As a result, the vulnerability of people with mobility is considered crucial by the risk of transmission. For purposes of this research, migration is analyzed from the multiplicity of infections due that population doesn't receive adequate preventive information: This epidemic poses difficulties for migration because of poor control and treatment, provoking new infectious diseases.

The qualitative method is used, the tool was applied, there were eight structured interviews conducted by key actors of NGOs involved in communication strategies in the *Mesoamerican Project* in six Central American countries: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica and Panama.

From the perspective of communication, this is linked to public health from promotion and health education, which generates promotions aimed to get healthy habits and discourage behaviors of some risk in the migration processes and use of campaigns through strategies of the mass media.

This study presents findings that expose the requirement of a basic form of intervention in strategic communication for international cooperation that are reflected in contexts of high risk population mobility and social vulnerability to STI / VH / AIDS.

Key words: Strategic Communication, Organizational Communication, Migration and HIV / AIDS.

Introducción

El VIH/SIDA se ha convertido en una pandemia. A medida que las acciones para detener la pandemia avanzan, las cifras de prevalencia no se detienen y a su vez convierten la epidemia en un asunto importante y clave para la salud pública (Escobar-Leguízamo, 2014). Desde la aparición del VIH/SIDA el panorama epidemiológico de esta infección se ha propagado de manera alarmante hasta convertirse en una de las peores pandemias de la humanidad. Se reconoce que los factores biológicos, sociales y de comportamiento han determinado el curso de la epidemia.

La migración y el VIH/Sida son importantes fenómenos mundiales explicativos en los modelos que se han aplicado para estudiar epidemiológicamente la difusión del VIH en América Latina y especialmente en Centroamérica, pues la vulnerabilidad de las personas móviles ante el virus se considera uno de los determinantes más importantes del riesgo de transmisión. Ante ello, se ha planteado la necesidad de generar modelos de cooperación técnica intra e inter países que contribuyan al desarrollo de medidas encaminadas al acceso a la salud de estas poblaciones, en particular, a la prevención y atención relacionadas con el VIH/Sida y otras ITS (Centeno, 2008).

Los países centroamericanos han establecido respuestas nacionales coordinadas para tratar la

epidemia de VIH. No obstante, importantes desafíos quedan para hacer estos sistemas efectivos. El reto sigue siendo alcanzar eficazmente los grupos más vulnerables con intervenciones basadas en evidencia y costo-efectivas, incluyendo las estrategias de prevención apropiadas para promover prácticas sexuales sanas y seguras. A nivel regional, los esfuerzos apoyados por el proyecto financiado por el Banco Mundial y organizaciones de otro tipo seguirán centrándose en los "corredores de transmisión" y las zonas fronterizas entre países (2002).

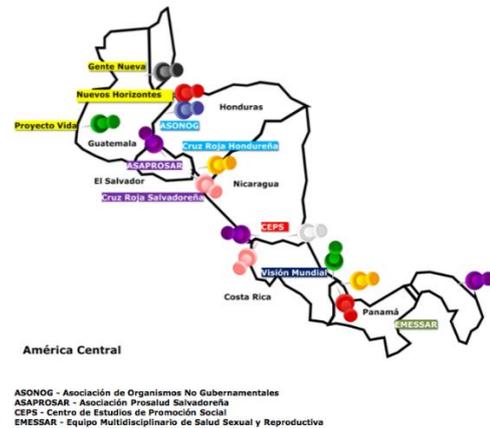
En este marco se inscribe el Proyecto Mesoamericano de Atención Integral en ITS/VIH/SIDA para Poblaciones Móviles, opera desde el 2005, y forma parte de la respuesta regional para atender las necesidades de salud de diversos grupos vulnerables con la finalidad de incrementar el acceso a servicios de salud de la población móvil e información sobre prevención y servicios de diagnóstico, atención y seguimiento de ITS/VIH/SIDA.

Para ello, se han desarrollado actividades para el logro de estos objetivos con la participación de organizaciones sociales, gubernamentales y de cooperación técnica en la región. Como parte de los compromisos establecidos en el convenio con el Fondo Mundial para medir los resultados de las intervenciones, se seleccionó a dos grupos con alta vulnerabilidad al VIH/Sida e ITS que han sido cubiertos por las

actividades desarrolladas por el Proyecto Mesoamericano. Los cuales son: las y los jóvenes y las trabajadoras sexuales (TS); las intervenciones que focalizan en estos sectores de la población (Proyecto Mesoamericano de Atención Integral en ITS/VIH/SIDA para Poblaciones Móviles. 2005-2010), se concentran en:

1. Actividades en Comunicación para el Cambio de Comportamiento (CCC) para la prevención de la infección por VIH/Sida e ITS, así como la promoción y defensoría de derechos humanos.
2. Actividades para la promoción y uso adecuado del condón (PC).
3. Actividades que promueven el acceso a la información efectiva, la orientación y la integración de servicios de consejería y pruebas voluntarias para ITS/VIH/SIDA.
4. Tratamiento de infecciones de transmisión sexual y vigilancia epidemiológica de casos de ITS.

Gráfica No. 1 Ubicación de las organizaciones participantes en el Proyecto Mesoamericano de Atención Integral para poblaciones móviles al VIH/SIDA



Para identificar el impacto del proyecto al control de la epidemia a nivel regional, se diseñó e implementó una evaluación de resultados (Banco Mundial, 2006) a partir de un estudio comparativo entre grupos con y sin las intervenciones del Proyecto (se utilizaron procedimientos cualitativos y cuantitativos en los dos grupos de población móvil (jóvenes y trabajadoras sexuales,) con los siguientes componentes: información y comunicación; cambio de comportamiento sexual; y consejería y pruebas.

Los resultados muestran en el grupo con intervención, mayor nivel de información y cambios de comportamiento respecto al grupo sin intervención, en los aspectos relacionados con prevención y transmisión de VIH.

Tabla 1. Proceso general de la planificación de la comunicación estratégica

Fuente: Elaboración propia

Fase	Componentes	Aspectos contemplados (¿Qué incluye?)	Finalidad (¿Para qué lo hacemos?)	Indicadores
Diagnóstico desde la comunicación	Reconocimiento del ámbito de trabajo	Primera descripción de los actores	Conocer al actor Evaluar viabilidad y factibilidad	Perfil, actividades, intereses y motivaciones, recursos de comunicación, destinatarios de sus acciones y contextos de intervención. Viabilidad (condiciones políticas) y factibilidad (condiciones materiales) de llevar adelante la planificación
	Primera aproximación al marco teórico – conceptual	Estado del arte (pesquisa documental) Primera definición de categorías analíticas en relación al tema o la problemática central del ámbito. Definir variables claves.	Comenzar a comprender el ámbito desde los temas que aborda en sus múltiples relaciones y en sus contextos de intervención Comprender el objeto de análisis (mirada inter y transdisciplinar)	Categorías analíticas: Condición Social Condición demográfica (movilidad) Comportamiento sexual (relaciones sexuales y prevención) Trabajo sexual Discriminación Acceso a la información preventiva del VIH/SIDA/ITS (conocimiento, información) Acceso a la atención médica y al diagnóstico oportuno (conocimiento) Equidad de género, derechos humanos, cambio de comportamiento de riesgo de VIH, información sobre VIH, ITS y SIDA; uso del condón y pruebas de VIH (consejería pre y post-test).
	Mapeo de actores	Relevamiento y análisis de actores vinculados (otros actores que compartan tema y/o territorio). Reconocimiento de tensiones, conflictos, alianzas. Análisis de los procesos de relacionamiento (interacción) Aspectos comunicación-les que emergen.	Obtener un cuadro de situación que ubique el ámbito de trabajo en su contexto, en sus relaciones y en su proceso.	Percepciones Cultura Intereses/Objetivos/Valores Racionalidad Recursos y capacidades
	Diseño de la propuesta de trabajo	Construcción de una propuesta de trabajo para el análisis estratégico.	Mejorar la capacidad de análisis y construir instancias de participación que involucren a los participantes.	Plan de trabajo consensuado con los actores.
Planificación desde la comunicación (¿qué se quiere hacer? Y ¿para qué?)	Diseño de planes, programas y proyectos.	Desarrollo de objetivos, metas, resultados esperados, calendario de actividades y presupuesto.	Ordenar la tarea. Generar herramienta de gestión.	Título, fundamentación, objetivos, metas, interlocutores, responsables, modalidades de ejecución, actividades, resultados esperados, insumos y presupuesto, viabilidad y factibilidad, calendarización (Diagrama de Gantt o de PERT)
	Diseño de la evaluación	Ejes de indagación e indicadores.	Valorar los procesos, resultados e impactos de las iniciativas	Línea de base (evaluación diagnóstica): conocer y comprender la situación problema Evaluaciones de proyecto, de diseño o ex – ante. Monitoreo Evaluación de proceso/s. Evaluación de resultado/s. Evaluación de impacto/s.

En este sentido, es importante analizar la comunicación estratégica de para la prevención del VIH en poblaciones móviles en Centroamérica utilizadas por las ONG dentro del Proyecto Mesoamericano. Por una parte, es importante identificar los resultados obtenidos en cuanto a un mayor nivel de información y cambio de comportamiento, pero ello se debe a una estrategia de comunicación, misma que debe ser analizada y evaluada para la identificación de posibles problemas de diagnóstico, planeación, metodológicos y/o evaluativos.

El campo de la comunicación proporciona herramientas metodológicas y teóricas que permiten el diseño de estrategias de salud exitosas, el abordaje implica el reconocimiento de los actores sociales y su interacción, y la dinámica cultural en la que se desenvuelven, de modo que acceder a su realidad se convierte en requisito para entender las prácticas sociales que dichos actores tienen en relación a las enfermedades, particularmente aquellas que degeneren la calidad de vida y condicionan gravemente la salud (Leyva, 2009). Pero el análisis del desarrollo de dichas estrategias es fundamental para su sustentabilidad. La comunicación global debe ser vista no solo como acción, sino como estrategia, desarrollando todos los elementos en conjunto. No solo es accionar la comunicación para el cambio de comportamiento, es más allá, es el

analizar el cómo se desarrolla esta acción, es analizar la comunicación estratégica.

Algunas de las problemáticas encontradas en la implementación de campañas y/o actividades de comunicación/información en salud, es que no se desarrollan estratégicamente, motivo por el cual el resultado es fortuito, mismo que en el momento de su sustentabilidad es débil, sin bases sólidas que solidifiquen estas acciones. Motivo por el cual no se erradiquen los padecimientos y epidemias como lo es el VIH/Sida.

I La Comunicación Estratégica; aproximación teórica.

La administración dentro de una organización formal busca el cumplimiento de metas y objetivos. Para las fases del proceso administrativo la comunicación es esencial por varias razones, entre ellas, integrar las funciones administrativas. Debido a que la comunicación es analizada y definida desde diversas perspectivas, existen heterogéneas acepciones. Sin embargo, un elemento común que las integra es ubicar a la comunicación como parte integral del ser humano y, por ende, de las organizaciones (González, 2012).

La comunicación estratégica se define como el arte de trazar, proyectar o dirigir un asunto u operaciones o como una serie de acciones encaminadas hacia un fin de bienestar (González, 2007). Así mismo, consiste en la coordinación de acciones que

consecuentemente hacen posible el objetivo propuesto por un grupo humano (Kirkpatrick, 2001) Dentro del espacio organizacional se ve este concepto como una metodología que hace posible el análisis e interpretación de los hechos que dentro de ella facilitan su buen desarrollo o permiten determinar sus problemas y solución (Ver Tabla 1).

La comunicación estratégica se produce en una situación de juego estratégico a partir de la acción social; en este sentido los jugadores recurren a la interacción simbólica, para resolver sus problemas o maximizar sus oportunidades. “La comunicación estratégica sirve para encauzar el poder de la comunicación y así incidir en los resultados de la partida que estamos jugando en la orientación que marcan nuestros objetivos (Sanz, 1996).

Esta es la clave que abre paso a los objetivos de la propuesta final del Proyecto Mesoamericano donde se insertan procesos de cambio social e implica siempre una intencionalidad y unos fines muy claros y calculados, y una exigencia de eficacia y eficiencia.

Metodología

Se realizó un estudio cualitativo a través de ocho entrevistas estructuradas realizadas a actores clave de las ONG que participan en las estrategias de comunicación en el Proyecto Mesoamericano en seis países de Centroamérica: Guatemala, El Salvador,

Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Parar las entrevistas, a los participantes se les garantizó la confidencialidad, el anonimato y se les solicitó el consentimiento informado. Las entrevistas se grabaron, se transcribieron y se organizaron en archivos electrónicos los cuáles se analizaron a través de dos categorías: diagnóstico y planificación de la comunicación.

El análisis de la información se llevó a cabo a través de la propuesta de análisis del discurso de Gilberto Giménez (1981). Este discurso fue construido por cierto número de posiciones con respecto al saber y a lo real, de lo que estos grupos de trabajo llevan a cabo en cuanto a la estrategia de comunicación a través de la argumentación.

Se tomó como base una matriz de análisis. Los componentes de la matriz de análisis fueron: número de párrafo, actor, objetos y predicados, detonadores tópicos y argumentos. De esta forma se construyen esquemas de representaciones lógicas de lo que se piensa y se dice en situaciones concretas de enunciación (Giménez, 1981). Para concluir con la construcción de un mapa de representación y establecer vínculos y/o relaciones entre los objetos más significativos, de este modo se consigue una implicación entre objetos y predicados, que posteriormente se representan en un esquema lógico: “esquema multiarticulado”, el cual finalmente representa

una síntesis de lo expresado en los diferentes grupos de trabajo.

El análisis de la información se realizó en dos fases (categorías de análisis): Primera. Diagnóstico de la comunicación en donde se identificaron las siguientes variables: las características socioculturales, la viabilidad del proyecto, la factibilidad del proyecto, los principales problemas del VIH y Sida, los elementos de intervención que se requieren para la prevención del VIH/Sida e ITS, la importancia de la migración ante el VIH/Sida, la capacitación como promotor sobre temas del VIH/SIDA/ITS, el mapeo de actores; y segunda, la planificación desde la comunicación.

Resultados.

Para llevar a cabo el análisis de comunicación estratégica del proyecto mesoamericano, en primer lugar, se desarrolló una fase de diagnóstico de la comunicación, se inicia con la primera descripción de los actores, el conocer al actor, esto es evaluar viabilidad y factibilidad a partir del análisis del perfil, actividades, intereses y motivaciones, recursos de comunicación, destinatarios de sus acciones y contextos de intervención. Viabilidad (condiciones políticas) y factibilidad (condiciones materiales) de llevar adelante la planificación. En el ámbito de trabajo los diferentes equipos del Proyecto Mesoamericano, se detectó las características socioculturales de su público objetivo, ante esto, de los entrevistados sólo un grupo realizó una breve monografía del lugar de trabajo ex profeso para el desarrollo de su plan de trabajo; en el resto de los equipos se describe una serie de temáticas divididas en dos grupos: los jóvenes y las trabajadoras sexuales.

La mayoría de los jóvenes son de bajos recursos, apoyan económicamente a la familia y por tal motivo tienen una alta movilidad; los jóvenes son caracterizados como mestizos e indígenas, hablantes del español y en algunos lugares por sus actividades económicas hablan un poco el inglés, tienen poca accesibilidad a la formación educativa. Sus redes sociales se desarrollan en los centros escolares y

actividades recreativas (centros de encuentro como parques) y deportivas. Cuentan con poco acceso a otras actividades, lo que provoca consumo de alcohol, drogas y migración.

En cuanto a su comportamiento, describen el inicio temprano de relaciones sexuales durante su adolescencia, motivo por el cual establecen su propia familia; algunos con experiencia en padecimientos de ITS y experiencia de embarazo, los jóvenes están interesados en la información sobre sexualidad y VIH, pero cuentan con poco acceso a esta.

En el segundo grupo, las trabajadoras sexuales (TS), inician su actividad con un interés económico, estas mujeres también se caracterizan por ser migrantes, ya que proceden de otros países o localidades y ejercen su trabajo en lugares alejados a los de su origen (es una de la población de mayor movilidad). Los lugares de trabajo se concentran fundamentalmente en zonas urbanas, en establecimientos (bares) y en las calles.

En cuanto al abordaje de su situación sociocultural, las TS cuentan con antecedentes de violencia sexual e intrafamiliar, y la mayoría realiza su trabajo en la clandestinidad, situación que dificulta la accesibilidad para el Proyecto Mesoamericano. Sus edades promedio son de 15 a 38 años, la mayoría no termina sus estudios de secundaria. Entre sus clientes se encuentran trailereros, transportistas, trabajadores agrícolas, y de los puertos marítimos, y soldados.

Desde el abordaje de salud, las trabajadoras sexuales solicitan condones y consultas médicas, las TS de la calle cuentan con menos acceso a servicios sanitarios. Una de las actividades es detectarlas sobre todo las clandestinas, para referirlas a centros de salud para ser registradas.

En el desarrollo del rubro de la viabilidad del proyecto, se obtuvo discrepancias divididas en dos grupos: por una parte, se señaló, la falta de apoyo gubernamental, de los ministerios de salud ante la problemática migratoria. Por otra parte, se refirió el apoyo por autoridades nacionales, internacionales y ONG's con el envío de insumos o suministros a las estaciones de tránsito como material educativo y condones; con recursos humanos para el seguimiento, recolección de información e informe de las actividades, apoyo técnico y financiero para continuar las intervenciones.

Un grupo mencionó que eran la primera organización en trabajar abiertamente en el lugar el tema del VIH/SIDA.

En cuanto a la factibilidad del proyecto, la mayoría de los equipos determinan recursos financieros insuficientes para la magnitud del problema de VIH e ITS. El proyecto provee insumos sanitarios y ha capacitado al personal, pero no provee soporte económico para el pago de salarios de los recursos humanos. En el mismo tenor la sustentabilidad del proyecto va

dirigida en tres ámbitos, por un lado, dando énfasis a la parte financiera.

“Sin más fondos el proyecto no es sostenible porque el trabajo del campo necesita transporte, viáticos y materiales informativos para la población meta” Actor No.3

La segunda hace referencia a la experiencia, capacitación y sensibilidad del personal.

“Falta de motivación y sensibilización sobre el tema de otros actores. Difícil coordinar fechas de reuniones y capacitaciones con actores locales” Actor No.2

“Es importante que se capacite a todas las personas involucradas y no solo a los grupos vulnerables, ya que todos debemos manejar el mismo idioma; eso incluye capacitación a personal de salud, personal técnico de las ONG's en actualización de conocimientos y mejora de habilidades de comunicación y no discriminación”. Actor No. 6

Y la tercera al empoderamiento de los actores del proyecto y el apoyo de autoridades nacionales como factor de sostenibilidad del mismo

“No es sostenible, pero sin embargo se hace un buen trabajo con las poblaciones metas, pero al terminar el proyecto se pretende cubrir siempre las poblaciones” Actor No. 7

Los principales problemas del VIH y el Sida detectados por los grupos de trabajo se han caracterizado por dos tipos de análisis, por una parte hacia la población donde se detectan las condiciones de pobreza extrema; categorías clave de riesgo y vulnerabilidad social; responsabilidades individuales ante la conducta sexual; las dinámicas generadas por la migración; explotación sexual infantil y la trata de personas para el comercio sexual y la falta

de conocimiento de la ley de VIH y derechos humanos.

Por otra parte, se detectaron dificultades en el acceso a servicios integrales de atención en salud; en la cobertura sobre la prevención; en la regionalización de las intervenciones; pérdidas del recurso humano capacitado; el estigma y la discriminación en sus diferentes representaciones; violación de los derechos humanos; falta de respuesta de compromiso del Estado ante el Fondo Mundial; falta de cumplimiento de la política de VIH/SIDA y falta de definición de los contextos de vulnerabilidad ante el VIH, especialmente en los niños jóvenes y mujeres.

Los elementos de intervención que se requieren para la prevención del VIH/SIDA e ITS desde la perspectiva de los entrevistados se desarrollan en dos aspectos; en los jóvenes y por otra parte las TS. En los primeros, se le da énfasis a la educación, cuya propuesta es utilizar el lenguaje adecuado para la transmisión de información técnicamente correcta y aceptable para la juventud, utilizando sus redes sociales disponibles para su acceso. En el mismo tenor, se propone capacitar a los docentes para que repliquen la información, utilizando material informativo y educativo sobre prevención según la etnia; implementar programa de adicciones; trabajar la parte de percepción de riesgo en los jóvenes

Con las TS, se da mayor importancia al trabajo psicosocial en el mejoramiento de su auto estima y valores; sensibilizar al personal de salud que las atiende, así como también a sus empleadores. Promover el uso correcto y consistente del condón con todos sus clientes y parejas.

La importancia de la migración ante el VIH y el Sida es analizada desde la multiplicación de las infecciones al no recibir la información adecuada en la prevención, desarrollado por diversos motivos como las carencias familiares, sociales y económicas y la propia movilización. Sin olvidar a los y las residentes y amas casas quienes se vuelven receptores por prácticas de riesgo realizadas por sus parejas. Para la epidemia del VIH y Sida la migración representa dificultades y facilita nuevas infecciones y un escaso control y tratamiento. Ante esto, los grupos proponen un trabajo preventivo, de diagnóstico, así como facilitar el tratamiento para detener los efectos de las prácticas anteriormente mencionadas.

Por otra parte, es importante abordar los problemas de la capacitación como promotor sobre temas del VIH/SIDA/ITS, esta se dividió en dos contextos, por una parte, el desarrollo de conocimientos en comunicación, tales como el uso de herramientas, medios e identificación de los elementos del proceso de comunicación, aplicación de estrategias de interacción social y conocimiento del contexto sociocultural. Y por

otra parte, el uso de mecanismos de planeación como seguimiento, evaluación y monitoreo de los resultados esperados para conocer el impacto.

El siguiente punto de análisis es el mapeo de actores, donde se realizó una descripción de los elementos determinantes para el conocimiento de la población meta a partir de diferentes metodologías utilizadas por los grupos de trabajo tales como: diagnósticos situacionales, grupos focales, entrevistas para determinar el perfil del migrante o la población móvil; utilización de sistema de reportaje en los centros y puestos de atención al migrante, y evaluaciones constantes de conocimientos, actitudes y prácticas, entre otros.

En la segunda fase se analizó la planificación desde la comunicación (¿qué se quiere hacer? Y ¿para qué?), el diseño de planes, programas y proyectos. Donde se determina el desarrollo de objetivos, metas, resultados esperados, calendario de actividades y presupuesto. Ordenar la tarea y generar herramienta de gestión.

Los equipos dan cuenta con procedimientos específicos para el desarrollo de su plan de trabajo específico para el Proyecto Mesoamericano desde sus propias organizaciones, sistematizadas; cuyo propósito va encaminado a cumplir los objetivos y metas ya establecidos desde su organización.

Para definir los elementos para el desarrollo del plan de trabajo, los diferentes equipos hacen referencia de varios elementos importantes como equipos multidisciplinares, equipo operativo y las necesidades de la población meta. Detectan los elementos básicos para el desarrollo del plan de trabajo, existe un equipo de trabajo que hace referencia a la teoría del marco lógico y la programación del presupuesto como elementos de mayor importancia para el desarrollo del plan de trabajo

Respecto a las limitantes y barreras para el desarrollo del plan de trabajo son contantes encontrar el presupuesto, aspectos administrativos, y sobre todo las contingencias hidrometeorológicas.

En relación a la estrategia más adecuada y exitosa para el abordaje de ambas poblaciones van encaminadas hacia la técnica “Cara a Cara” llamado así por el personal técnico, y las reuniones previamente planificadas y promocionadas.

Como sugerencias para mejorar el abordaje con las distintas poblaciones meta son la sensibilización a las autoridades gubernamentales sobre la importancia de la migración y el riesgo del VIH; un adecuado perfil profesional del equipo de trabajo y dar énfasis a las actividades de prevención.

En la parte de diseño de la evaluación, se pretende describir los ejes de indagación e indicadores; esto es para valorar los procesos, resultados e impactos de las iniciativas. Ante esta temática existe por parte de los equipos de trabajo un desfase en sus mecanismos de evaluación dado cada uno de ellos tiene mecanismos de evaluación diferentes de acuerdo a su contexto administrativo y experiencia profesional.

Discusión

La relación de la salud pública con la comunicación se articula desde la promoción y educación para la salud, que impulsan estrategias dirigidas a promover hábitos saludables y desincentivar conductas de riesgo, y utilizan como herramienta campañas de difusión a través de los medios masivos (Chávez, 2004), pero debe ser considerada en otras áreas de la comunicación, como la organizacional, donde la comunicación estratégica debe ser incluida en los procesos sociales de intervención en salud. Esta vinculación, está presente directamente en el Proyecto Mesoamericano, cuyos objetivos de acción se centran en actividades de Comunicación para el Cambio de Comportamiento (CCC) para la prevención de la infección por VIH/ITS, así como la promoción y defensoría de derechos humanos; actividades para la promoción y uso adecuado del condón (PC); y actividades que promueven

el acceso a la información efectiva, la orientación y la integración de servicios de consejería y pruebas voluntarias para ITS/VIH (VCT) (Cayón, 2009).

Para el logro de estos objetivos, la planeación representa la búsqueda creativa, organizada, sistemática y comprometida de una ruta a seguir. Planear implica formular escenarios y determinar objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos, evaluar etapas, resultados, y asegurar el control de los procesos.

En este contexto, las causas más importantes para la incorporación del potencial transformador de la comunicación en el Proyecto Mesoamericano de Atención Integral al VIH en Poblaciones Móviles de Centroamérica serían: la baja presencia de profesionistas multidisciplinarios entre los tomadores de decisiones, la poca experiencia de los planificadores y ejecutores en las agencias de desarrollo gubernamentales y no gubernamentales en temas de comunicación, y gestión; lo reducido de las aportaciones de la disciplina al diseño y planificación del desarrollo; la dificultad metodológica de incorporar, transversalmente, la comunicación en los objetivos de los programas; la confusión entre “comunicación” y “medios de información”.

Conclusiones

La propuesta es el diseño de un formato básico de intervención en la cooperación internacional en el desarrollo de programas o proyectos, dónde los recursos humanos estén capacitados en temas estratégicos como la comunicación, la identificación de necesidades, la gestión, el seguimiento y la evaluación de proyectos y cuyo tema transversal sea la comunicación.

Dado que este tipo de proyectos se dan en contextos específicos, es importante que la “situación problemática” y la “situación deseada” sean diagnosticadas de tal manera que permitan en un primer momento una adecuada planificación y, posteriormente confirmar en qué medida el proyecto ha sido exitoso en relación con sus objetivos y sus grupos meta.

Los resultados en el tema de la comunicación requieren la continuidad de estas actividades, la sistematización de resultados de impacto, y la replicación de esta experiencia exitosa en otros contextos similares de movilidad poblacional, como una manera de disminuir la vulnerabilidad social ante las ITS/VIH/SIDA desde una perspectiva del respeto de los derechos humanos, el trabajo interdisciplinario, y la gestión participativa y comprometida de múltiples actores sociales.

Declaración de conflicto de interés

No existen relaciones financieras, laborales o de otra índole que puedan constituirse como

conflicto de interés respecto del presente trabajo.

Agradecimientos:

A los funcionarios de las diversas ONG que amablemente nos permitieron hacer las entrevistas, a los Ministerios de Salud y Coordinadores de los Programas Nacionales de ITS/VIH/SIDA en los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, a la Unidad Coordinadora del Proyecto Mesoamericano.

Bibliografía

- Banco Mundial. (1 de diciembre del 2016). Reduciendo la vulnerabilidad al VIH/SIDA en Centroamérica. Washington, DC. Banco Mundial Recuperado de http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/02/05/000020953_20070205101740/Rend ered/PDF/385500SPANISH01S0Nicaragua01PUBLIC1.pdf
- Blanco, T. P., & Herrera, J. S. (2014). Nuevas tendencias en comunicación estratégica. Madrid España: ESIC Editorial.
- Cayón N. A. (2009). Comunicación de crisis en el marco de la preparación ante la pandemia de influenza en México: revisión de conceptos y estrategias. *Revista de administración sanitaria siglo XXI*, Vol. 7, N° 3, pp. 501-516
- Centeno M. H. (2008). Fortalezas y debilidades del proyecto de atención a poblaciones móviles para la disminución del VIH-SIDA en El Salvador, una intervención de campo. *Revista Población y Salud en Mesoamérica*, Vol. 5, p.p.1-15.
- Chávez M.C. (2004). De cuerpo entero: Todo por hablar de música. Reflexión técnica y metodológica del grupo de discusión. México: Universidad de Colima.
- Escobar-Leguízamo, D. N., Prieto-Suárez, E., & Estrada-Montoya, J. H. (2014). Determinantes estructurales de países con decrecimiento en la prevalencia por la infección VIH/SIDA en el periodo 2001-2011. *Revista De Salud Pública*, Vol. 16, N° 6, p.p. 924-936.
- Giménez G. (1981). Perspectivas Sociológicas Y Semiológicas Del Discurso Político-Jurídico Poder, Estado y discurso. *Revista Poder, Estado y Discurso*. Vol.1, N° 1, p.p. 161
- González G. J. (2007). Interacción y comunicación para la salud, fundamento para la implementación de programas de sexualidad y VIH/Sida. *Revista Latinoamericana de Comunicación*. Vol. No. 6, pp. 186-194.
- González, J. G., & Castillejos, I. K. R. (2012). Auditoría administrativa y de comunicación organizacional: el caso del Programa de Telemedicina en México. *Revista de Comunicación y Salud*. Vol. 1, N° 2, 19-31.
- Kirkpatrick, D. L. (2001). Claves para una comunicación eficaz. Barcelona, España: Gestión 2000: EPISE, 2001.
- Leyva R, Vázquez S. L. A., Ortiz N. (2009) Evaluación de resultados de las intervenciones de prevención del VIH/SIDA e ITS en grupos móviles en Centroamérica: jóvenes, y mujeres en situación de trabajo sexual. Centroamérica.
- Massoni, S. (2013). Comunicación estratégica: matrices de datos en la investigación enactiva. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, Vol. 10, N° 18. p.p. 90-102.
- Milkos T. (2001). Las decisiones políticas: De la planeación a la acción. México: SIGLO XXI Editores.
- Pérez, R. A. (2001) Estrategias de Comunicación. Ecuador: Editorial Ariel.
- Proyecto Mesoamericano de Atención Integral en ITS/VIH/SIDA para Poblaciones Móviles. (2005-2010) Eje Social, Salud. Noviembre 2010. <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/proyecto-de-integracion-y-desarrollo-de-mesoamerica-29336>
- Sanz de la Tajada, L.A. (1996) Auditoría de la Imagen de la Empresa. Métodos y Técnicas de Estudio de la Imagen. Madrid, España: Editorial Síntesis.
- UNICEF. OPS, ONUSIDA. (2002). Los Jóvenes y el VIH-SIDA: Una Oportunidad en un Momento Crucial. 4 de noviembre del 2019, de UNICEF. OPS, ONUSIDA. Sitio web: http://data.unaids.org/topics/young-people/youngpeoplehivaids_es.pdf

"Democracia Participativa Como Nueva Forma de Gobierno Abierto en México"

Dra. Susana Madrigal Guerrero ¹

Resumen

El concepto de Gobierno Abierto ha emergido como un nuevo enfoque, aglutinador de esfuerzos, por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia, apertura, participación y colaboración. Fortaleciendo los sistemas democráticos y mejorando la gestión pública, dando pauta a que la participación ciudadana genere espacios de decisión en temas que afectan directamente a la población y sus necesidades como es el criterio con el que se lleva a cabo el gasto público, volviéndose necesaria la inclusión de la mayor cantidad de actores civiles en los niveles de gobierno, siendo la democracia un estilo de vida en el que la ciudadanía participa activamente y no solo una forma de gobierno.

La participación ciudadana ha sido desde sus orígenes un elemento indispensable para el desarrollo de las regiones, es un elemento incondicional del consenso de las actividades de gobierno, ya que sin este la legitimidad de las instituciones carece de fundamento. Kelsen lo expresa como: "democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos." Es decir que este principio tiende a evolucionar a una democracia participativa, no solo representativa, basada en la pluralidad en todos los niveles, nuevos procedimientos de decisión conforme a las necesidades, tradiciones, costumbres y aspiraciones de los ciudadanos, en consecuencia un acercamiento entre la sociedad civil y la esfera pública, permitiendo a los individuos nuevos espacios de responsabilidad pública.

Palabras clave: Participación ciudadana, evolución, gobierno abierto, democracia, responsabilidad.

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019 Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. 115-127
--

¹Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo: oliversusanito@hotmail.com.

Abstract

The concept of Open Government has emerged as a new approach, agglutinator of efforts, to improve government capacities and modernize public administrations under the principles of transparency, openness, participation and collaboration. Strengthening democratic systems and improving public management, giving guidelines for citizen participation to generate decision spaces on issues that directly affect the population and their needs, such as the criteria with which public spending is carried out, making it necessary to inclusion of the greatest number of civil actors in the levels of government, democracy being a lifestyle in which citizens actively participate and not just a form of government.

Citizen participation has been an indispensable element for the development of the regions since its origins, it is an unconditional element of the consensus of government activities, since without it the legitimacy of the institutions is unfounded. Kelsen expresses it as: "democracy means that the will represented in the legal order of the State is identical to the will of the subjects." That is to say that this principle tends to evolve into a participatory democracy, not only representative, based on plurality in all levels, new decision procedures according to the needs, traditions, customs and aspirations of citizens, consequently an approach between civil society and the public sphere, allowing individuals new spaces of public responsibility.

Keywords: Citizen participation, evolution, open government, democracy, responsibility.

Introducción

En el hoy en día se necesitan ciudadanas y ciudadanos comprometidos y dispuestos a interesarse por lo público. Por años, nuestra participación en el ámbito público se ha limitado a procesos electorales. Cada tres o seis años abandonamos nuestra comodidad para ejercer nuestro derecho al voto y de esta forma influir parcialmente, casi de forma nula, en el futuro político de nuestro país.

Los sistemas políticos actuales, por más democráticos que se hagan llamar, no favorecen la persecución y alcance de objetivos comunes, ni responden a las necesidades del colectivo social, al contrario, las acciones y toma de decisiones de sus miembros obedecen a intereses privados.

A pesar de que hace un par de siglos el partido político representó una institución de avanzada para la democratización del poder, hoy se ha convertido en parte central de la crisis de representación que enfrentan las democracias modernas. Sin ideologías claras y con posiciones ambiguas, los partidos políticos se han convertido en un instrumento para el acceso al poder que cada día se aleja más de quienes pretende representar.

Las discusiones sobre democracia por mucho tiempo nos volcaron a los procesos electorales, sin embargo, desde hace unos años se ha quedado corto este enfoque, y más aún, nuestro gobierno cerrado, y en su lugar se debaten otros esquemas de democracia donde las y los ciudadanos, ejerzan sus derechos civiles y políticos de forma más activa y continua.

La llamada democracia participativa, cuyo enfoque está acompañado de la construcción de instituciones que

garanticen el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos, rebasa la esfera normativa y debe pensarse desde las prácticas en los gobiernos, puesto que, aunque se diga que el gobierno reconoce las ventajas de la participación ciudadana, en la realidad, al menos en México, existe un camino lleno de obstáculos para su ejercicio. El principal reto consiste en que se pretende impulsar la participación en un contexto adverso a la apertura gubernamental en donde prevalecen estructuras autoritarias y cerradas que no permiten al gobierno de nuestro país evolucionar a un gobierno abierto.

En el presente trabajo se analizarán las figuras de democracia representativa, democracia participativa y gobierno abierto, lo que permitirá presentar al lector un enfoque fundado de la necesidad que prevalece en nuestro país, y probablemente en todos, de evolucionar a un gobierno abierto para así aprovechar la colaboración masiva de las ciudadanas y los ciudadanos para alcanzar verdaderos fines comunes.

Contextualización

En un primer momento debemos contextualizar sobre lo que es la democracia, por lo que para este trabajo tomaremos la definición de Rafael de Pina, 2013, p.222 que a la letra dice:

Democracia. Sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la organización del poder público y en su ejercicio.

La democracia se funda en la consideración elemental, de sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos se deben tratar

y resolverse con el concurso de todos. La democracia es un régimen de partidos. (De Pina, 2013, p.37).

En este orden de ideas, la democracia es, o debería ser, una forma de gobierno en la que el ciudadano sea realmente parte de la toma de decisiones, sin que estas sean tomadas solamente al juicio de unos cuantos.

Complementariamente, la participación ciudadana ha sido desde sus orígenes un elemento indispensable para el desarrollo de las regiones, es un elemento incondicional del consenso de las actividades de gobierno, ya que sin este la legitimidad de las instituciones carece de fundamento.

En consecuencia a lo anterior entender que el principio democrático debe tener la acepción en su sentido literal, como gobierno del pueblo (soberanía popular), con el reconocimiento de los derechos humanos establecidos en la constitución, (Sartori, 2012, p.13-17) sus expresiones y decisiones políticas. Kelsen lo expresa como: “democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos.” (Kelsen, 1979, p.89).

Es decir que este principio tiende a evolucionar a una democracia participativa, no solo representativa, basada en la pluralidad en todos los niveles, nuevos procedimientos de decisión conforme a las necesidades, tradiciones, costumbres y aspiraciones de los ciudadanos, en consecuencia un acercamiento entre la sociedad civil y la esfera pública, permitiendo a los individuos nuevos espacios de responsabilidad pública.

Por ello, al considerarse que el poder radica en el pueblo conforme al artículo 40 constitucional, siendo la democracia un estilo de vida y no solo una forma de gobierno, la relación con el gasto público es intrínsecamente relacional a las necesidades del mexicano requiriendo de su participación, que si bien, los representantes electos cuentan con la autoridad para determinar y encauzar las erogaciones necesarias de acuerdo a los criterios que se establecen en los diferentes poderes, tanto federales, estatales y municipales.

Si bien las oportunidades de expresión y movilización política se han fragmentado y multiplicado, este punto deja ver que “existen distintas pautas de participación ciudadana evidentes en las sociedades agrícolas, industriales y postindustriales, aunque el ritmo del cambio se ve condicionado por la estructura del estado, el papel de las agencias movilizadoras en cualquier sociedad en especial y las diferencias en los recursos y motivaciones entre los grupos y los individuos.” (Pippa, 2002, p. 143-165).

La naturaleza de la participación sufre una reingeniería en las últimas décadas a través de la formación de organizaciones, de una nueva manera de expresión política y actores que pretenden influir, el auge de protestas y demandas, los nuevos movimientos sociales y el activismo por Internet, exigencia de transparencia y rendición de cuentas son ejemplos de este fenómeno.

En las últimas tres décadas la transparencia se ha ido transformando en un requisito fundamental para el correcto funcionamiento de las administración pública. Una de las bases para la transformación del esquema la

encontramos en el Diario Oficial de la Federación publicado el 20 de julio de 2007 que cita:

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

TRANSITORIOS Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto. (DOF, 2007, p.4).

Sumado esto al auge de la legislación internacional en la materia, que abordaremos más adelante, abren paso a la evolución de democracia representativa a democracia participativa.

Democracia representativa

La democracia representativa es el tipo de democracia en el que el poder político procede del pueblo pero no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos por medio del voto.

El académico italiano Norberto Bobbio señala que históricamente se fue consolidando el modelo a partir de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX a través de dos vertientes:

1) la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal y,

2) el avance del asociacionismo político que formó a los partidos políticos modernos. El paso de los regímenes monárquicos a los republicanos representó el arribo de la Democracia Representativa a través del mayor cargo del Estado bajo la figura de la Presidencia. De esta forma, es común que en los regímenes democráticos actuales se consideren una forma para ejercer el poder político democrático en sociedades de masas, argumentando que permite una decisión eficaz por un número suficientemente pequeño de personas en nombre del mayor número. (Bobbio, 1959, p.115)

México es una democracia representativa, por lo que en la Constitución Política señala en los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 la esencia del sistema democrático-representativo para México.

Indicios de Democracia participativa en México

Los problemas de representación política en la democracia han proliferado en muchas regiones del mundo, especialmente donde hubo restauración o construcción de nuevas democracias. Es el caso de la mayoría de las naciones latinoamericanas. Precisamente en ellas es donde se han ido introduciendo un conjunto de mecanismos de democracia participativa en la ley que reconocen una diversidad de derechos ciudadanos: la deliberación y decisión sobre temas trascendentales de la agenda pública, la propuesta de iniciativas legales sobre asuntos igualmente relevantes, la postulación como candidatos sin recurrir a una organización partidista, y el derecho a revocar el mandato de aquellos gobernantes que no los representen.

Estos mecanismos surgen de los instrumentos internacionales suscritos que dan base a la evolución hacia un gobierno abierto, este es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003), quien promueve que los Estados adopten medidas para fortalecer la integridad de los funcionarios públicos, la transparencia y la buena gestión pública, siendo el acuerdo internacional de mayor alcance en este campo. En el mismo sentido, el 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009 fue adoptada la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual establece el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, dictaminando la necesidad de establecer mecanismos complementarios para la representación política y así impulsar su universalización, donde se disponga de las condiciones que permitan que los sectores accedan a la defensa y exigencia de sus derechos para la formulación de políticas públicas, como un medio de transformación social y democrática de manera activa.

Aunado a estos instrumentos, en 2011 los Estados Unidos y el gobierno de Brasil encabezaron la iniciativa de "Open Government Partnership" (La Alianza para el Gobierno Abierto), que convocaba de manera progresiva al acercamiento y difusión de las actuaciones de gobierno y su toma de decisiones, a dicho proyecto se adhirieron países latinoamericanos como Uruguay, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y México.

Estas figuras de participación no están exentas de cualidades y defectos, de beneficios y riesgos, pero al final su propósito es dar una posibilidad de

participación a la sociedad sin el concurso de instituciones, organizaciones o liderazgos acostumbrados a tomar decisiones por cuenta propia, sin transparencia y carentes de responsabilidad política. Ningún país las ha adoptado para sustituir a la democracia representativa, cuyos gobernantes son electos periódicamente a través de la competencia entre partidos por el voto de los ciudadanos. Pero sí las han introducido en sus leyes para darle mayor poder a la sociedad, aminorar la influencia de grupos de interés o de oligarquías partidistas y, eventualmente, resolver crisis políticas de gran calado.

En el 2013 México fue distinguido con la presidencia de la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto, (AGA), lo que significó no solo comprometerse con las metas sino construir desde su soberanía los mecanismos, el plan de acción y los compromisos en materia de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, tecnología e innovación para la promoción, difusión y diseño de políticas en la materia, aunado a ello el mandato de los países miembros de la Comisión Económica para América Latina de contribuir al desarrollo económico, apoyar en la ejecución de recomendaciones en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información conjugando para el país una oportunidad donde la ciudadanía se pudiera informar y expresar.

El Plan de Acción 2013- 2015 presentado como resultado de los esfuerzos de la sociedad civil, el sector privado, el académico y de los funcionarios públicos en donde formularon las líneas de acción, los mecanismos de diálogo e intercambio de ideas en colaboración con la sociedad

civil, facultando al gobierno para que de manera gradual, pueda transitar a la inclusión de las expresiones ciudadanas, direccionado hacia a la atención de cuatro ejes principales:

1. Presupuesto abierto y participativo,
2. Datos abiertos para el desarrollo,
3. Empoderamiento y participación ciudadana y,
4. Gobernanza de recursos naturales.

Para cumplir tanto con el plan de acción, se integraron los sitios de gobierno en un solo portal, digitalizando y simplificando más de siete mil trámites para su disposición inmediata, se creó un padrón único y abierto de los programas sociales que integran la Cruzada Nacional Contra el Hambre con la lista de beneficiado (los apoyos y dónde se otorgan); el seguimiento de las administraciones para prevenir, controlar y atender los temas relativos a la corrupción y opacidad. Transformando sustancialmente la norma máxima mexicana el 7 de febrero de 2014 en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 60.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción

V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Transitorio SEGUNDO. Que estableció:

El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 60. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

En la norma mexicana, se reformo la Constitución para que señalará en sus artículos lo siguiente:

Artículo 60. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Párrafo adicionado DOF 11-06-2013.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y

comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. ... Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: Reformado DOF 29-01-2016.

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. Fracción reformada DOF 07-02-2014.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos

de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. Fracción reformada DOF 07-02-2014.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. Fracción reformada DOF 07-02-2014.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. Párrafo con fracciones adicionado DOF 20-07-2007.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información

pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

...

Artículo 25. El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. Párrafo adicionado DOF 26-05-2015.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el

interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. ...

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. Párrafo reformado DOF 20-12-2013.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece

esta Constitución. Párrafo reformado DOF 05-06-2013, 20-12-2013.

Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Párrafo reformado DOF 05-06-2013.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Párrafo reformado DOF 10-02-2014

...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

...

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales,

de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Párrafo adicionado DOF 27-01-2016 ...

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. ...

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I...

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su

división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

...

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; Párrafo adicionado DOF 23-12-1999.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar

en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; ... Fracción reformada DOF 23-12-1999.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Párrafo reformado DOF 07-05-2008, 29-01-2016.

De igual forma y conforme a las facultades del Estado inscritas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos:

Artículo 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones: ...

XX: Los Organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;

Artículo 59. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

Es a través de la modificación de las normas analizadas que en el país se intenta evolucionar en el ámbito político y cambiar de la democracia solo representativa en la que el individuo no es parte de la política del país activamente a una democracia participativa en la que constituya un elemento activo de dicha política.

Gobierno abierto

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

Los elementos que permiten alcanzar el gobierno abierto son:

- 1) **Transparencia y acceso a la información pública:** En este sentido implica que en el país en cuestión sea posible la visualización de datos e información, que existan portales de datos abiertos, la organización de debates públicos y la constante de gestionar la transversalidad e interoperabilidad;
- 2) **Colaboración:** Es decir, que exista co-diseño de políticas públicas y co-creación de valor público; y,
- 3) **Participación:** Lo que se refiere a la organización y promoción de asociaciones (estado, sociedad civil y empresas).

De lo anterior se desprende la importancia de la participación ciudadana en la forma

de gobierno para que como país podamos alcanzar un gobierno abierto.

Conclusión

La democracia participativa intenta introducirse en México, lo que una relación recíproca entre gobierno, sociedad organizada e individuos, para así, rehacer un tejido social y de las comunidades, en un sistema de organización política que otorga una mayor, más activa y directa capacidad de intervención e influencia en la toma de decisiones de carácter público, cuyo objetivo democrático se extiende al ejercicio del sufragio representativo a un rol protagónico, activo y propositivo dentro de la política, sin perder los esquemas institucionales.

La participación ciudadana es relevante y no tiene por qué ser unívoco. La participación puede ser una forma de caminar hacia la garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; también puede ser una forma de controlar a los gobiernos, evitar el clientelismo político y disminuir la corrupción; y puede ser una forma de construcción de políticas efectivas y legítimas, que atiendan los intereses de un grupo más amplio de ciudadanos. Es decir, de mano de la participación ciudadana es que podremos evolucionar a un gobierno abierto.

Desde la exigencia de espacios y el ejercicio de derechos debe alzarse una demanda por procesos participativos que impacten la toma de decisiones, porque ejercer la ciudadanía va más allá de votar y leer las noticias, implica un involucramiento continuo en el espacio público.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto, 1989, Estado, Gobierno y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.
- De Pina, Rafael & De Pina Vara, Rafael, (2013). *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa.
- Kelsen, Hans, (1979). *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM.
- Sartori Giovanni, (2012). *¿Qué es la democracia Penguin*, México, Random House Grupo Editorial México. 8
- Pippa Norris, (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Nueva York: Cambridge University Press; véase también, sobre la teoría de la modernización, Ronald Inglehart y Pippa Norris. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Nueva York: Cambridge University Press.

Legisgrafía

- Diario Oficial de la Federación publicado el 20 de julio de 2007.

“Manifestaciones Públicas. un Tema Pendiente en la Agenda Pública del Estado de Guerrero”

Roberto Techale Castro¹

Resumen

Las diferentes expresiones ciudadanas que desencadenan en protesta social deben ser tema prioritario en los gobiernos estatales y municipales, fundamentalmente en las ciudades con escasas opciones de vialidad, como es el caso de la ciudad de Chilpancingo, capital del Estado de Guerrero. Este trabajo, aborda precisamente las diferentes manifestaciones públicas que se viven en esta ciudad, analizando los tipos y factores que las originan.

Palabra clave: Manifestaciones públicas, participación ciudadana, rendición de cuentas

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019

Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. 128-139

¹ Escuela Superior en Gobierno y Gestión Pública, UAGRO, email: gobiernoygestion@uagro.mx

Introducción

Las instituciones públicas encargadas de diseñar las políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas deben fortalecer la relación entre la ciudadanía y el Estado. En este sentido las diferentes problemáticas de tipo económicas, políticas y sociales que prevalecen en el Estado de Guerrero no son atendidas de manera inmediata, por tanto, generan conflictos y protestas ciudadanas como una manera de exigencia para el cumplimiento de sus demandas y necesidades más recurrentes.

El Estado dicta acciones de gobierno tendientes a resolver las demandas ciudadanas, sin embargo, estas son ineficientes a pesar de existir una legislación amplia para la atención de conflictos sociales. En este sentido, el Estado se enfrenta a una grave crisis de credibilidad porque permea una gran insatisfacción social del ejercicio de las administraciones públicas.

Este trabajo, está centrado al estudio de las movilizaciones y protestas sociales en la Ciudad de Chilpancingo, capital del Estado de Guerrero, donde, por ser la sede de los poderes estatales, la ciudadanía recurre a la protesta como un recurso para exigir el cumplimiento de sus demandas ciudadanas.

El objetivo de esta investigación es conocer el tipo de movilización que con más frecuencia se lleva a cabo en la capital del Estado de Guerrero, con la finalidad de dar seguimiento a las acciones de gobierno.

La movilización social en Guerrero

En el Estado de Guerrero, no existen políticas públicas enfocadas a la atención de las manifestaciones sociales que se encuentran exigiendo el cumplimiento y la atención de resolver sus necesidades, por lo cual las acciones que surgen de las movilizaciones ciudadanas impactan en la relación del estado con la sociedad civil en donde las protestas de exigencia al estado pueden derivar en acciones al margen de la ley para exigir presión en la atención inmediata de sus pliegos petitorios.

En este sentido, las demandas ciudadanas accionan al aparato burocrático, quienes no les prestarían atención de no ser por las manifestaciones.

La ciudadanía recurre a la protesta social como un mecanismo para dar a conocer a los órganos de gobierno sus peticiones, pero además su descontento con las respuestas que han recibido por parte de las mismas autoridades y cuando están en desacuerdo con la forma de solución del conflicto, entonces, las acciones de protesta se agudizan con los bloqueos, toma de edificios públicos y parálisis de la circulación vial.

Por otro lado, las manifestaciones no siempre son bien vistas por la misma ciudadanía, sino que, en algunos casos, generan inconformidad entre la sociedad generando crítica y desaprobación de las acciones violentas que ejercen los grupos sociales para conseguir el cumplimiento de todas sus demandas. Esta desaprobación se da porque la población sufre efectos de las movilizaciones (toma de calles, de autobuses, edificios públicos, disturbios e incluso actos de violencia hacia la sociedad civil), las cuales a medida que no son atendidas se prolongan estos actos ilegales.

¿Qué entendemos por participación ciudadana?

La participación ciudadana es una herramienta jurídica de la población que se adquiere a partir de los 18 años, nos sirve para la toma de decisiones independientes y participar en las iniciativas gubernamentales como agentes de cambio. Sin embargo, los tipos de participación que el ciudadano ejerce deben ser analizados para determinar cuál es la calidad democrática de estas nuevas experiencias de democracia participativa (Parés, 2009, pág. 16)

La ciudadanía se manifiesta en diferentes formas de participación depende los regímenes de gobierno y el nivel de consolidación democrática se expresa la forma de involucramiento de la sociedad en las decisiones públicas. Por ejemplo, en los países desarrolladas y con alta estabilidad política podemos observar a los ciudadanos:

- Mejorando la relación entre gobernantes y gobernados
- Fortaleciendo el sistema democrático representativo y participativo
- Garantizando los derechos políticos y humanos.
- Legislando las decisiones gubernamentales
- Consolidando la gobernanza, es decir, lograr que el gobierno y sociedad actúen en conjunto.

La participación ciudadana son las acciones de la ciudadanía que ejercer a través de diversas expresiones públicas, para poder satisfacer sus condiciones sociales, exigiendo a las instituciones gubernamentales la atención inmediata, quienes, en algunos casos, optan por

legislar para evitar que estos mismos hechos motiven nuevas acciones sociales. (Pindado, 2008, pág. 122)

La participación ciudadana fortalece la democracia y un sistema democrático no puede ser concebido sin la participación ciudadana, es decir, están intrínsecamente relacionadas. El ejercicio de libre expresión de ideas contribuye a la pacificación de la soberanía; la participación nos garantiza democracia en términos de derechos públicos y políticos.

Un sistema democrático se basa precisamente en el derecho ciudadano de fomentar el involucramiento en las decisiones de su comunidad, activándose en la vida política, en un sentido de reforzamiento de los grupos organizados para incidir de manera colectiva en las decisiones públicas.

Es importante destacar que estos canales de participación se impulsan desde las instituciones hacia la sociedad civil, bajo la iniciativa de un cumplimiento en el desarrollo de la ciudadanía, permitiéndoles el acceso al debate público sin intermediaciones. (Pindado, 2008, pág. 123). No obstante, cuando la autoridad gubernamental no hace facilita los canales de comunicación, la sociedad busca crear los propios, solo que contrarios a las vías institucionales, haciendo uso de violencia.

Los procesos de elección sirven para que el ciudadano, a través del voto, pueda elegir a sus representantes ciudadanos, a quienes más tarde habrá de exigir cuentas y con quien acudirá a pedir atención a sus necesidades. En este sentido, cuando el ciudadano acude ante el funcionario o servidor público que eligió y este no lo atiende en términos de resolver sus peticiones, se genera un descontento. La reciprocidad, votar a cambio de atención

inmediata, simplemente no existe en nuestro país.

Si bien es cierto que al ciudadano le asiste el derecho de decidir libremente quien lo representará a través de un ejercicio democrático, también es cierto que esto no le da el derecho de accionar en contra de las instituciones de gobierno que son un bien público, mucho menos de transgredir las leyes y los derechos de terceros, sino que deben establecerse diálogos y acuerdos para evitar acciones de protesta que desembocaran en un descontento de la población y generando problemas a la autoridad democrática. (Canto, 2005, pág. 126).

En las acciones de participación, hay un actor importante que conviene analizar, los partidos políticos, que son creados con la finalidad de vincularse con la ciudadanía para fortalecer la vida democrática, la representación y al ejercicio del poder, a través de sus principios e ideas y del voto universal, libre, secreto y directo y para dar legalidad a los procesos, es el Instituto Nacional Electoral (INE) quien se encarga de dar certeza a las elecciones (Congreso de la Unión, 2017).

En contextos como Guerrero, los partidos políticos que no se encuentran gobernando, se convierten en la verdadera oposición del gobierno en turno, aglutinando a los grupos en descontento, para promover acciones de protesta, muchas veces para generar desestabilización de la actividad gubernamental para hacer visible que no son capaces de gobernar y la población emita un voto de castigo en las próximas elecciones y así, los que están en la oposición tener oportunidad de gobernar nuevamente.

En México, la democracia representativa implica nombrar representantes, electos

libremente, emanados del pueblo para ejercer esa función, es decir, actúan en nombre de quienes los eligieron, es decir, se convierten en la figura representativa de la ciudadanía. Aunque muchas veces, quienes ostentan los cargos de representación popular, pueden llegar a pensar que las personas no tienen interés de participar y omiten cuestionar el origen de esa desatención, sin embargo, esto se debe a la falta de confianza hacia los representantes populares.

En este sentido, La participación ciudadana permite mejorar el ejercicio de la gestión pública, esto añade un factor de impulso en las políticas públicas e iniciativas ciudadanas. (Font, 2001, pág. 136). Fundamentalmente en los espacios locales, las municipalidades, donde la ciudadanía conoce de cerca el estado real de las cosas. En estos espacios, la colaboración social es clave para fomentar el desarrollo local.

En los municipios, los planes de desarrollo municipal deben ser elaborados tomando como base los comités de participación ciudadana local, pero esto no se lleva a cabo. La participación de la ciudadanía no es promovida desde los ayuntamientos limitando la intervención ciudadana para el diseño, elaboración en la ejecución en las políticas públicas municipales, tampoco se conocen estrategias para fomentar el involucramiento ciudadano. En este sentido, son los jóvenes quienes más se involucran a través de las acciones de deporte para gestionar mejores condiciones en áreas de esparcimiento.

La participación ciudadana se integra en la organización municipal a través de procedimientos de capacitación personal y de esta forma impulsar los canales de vinculación entre los órganos públicos, fundamentalmente aquellos sistemas de atención a la ciudadanía, esta capacitación

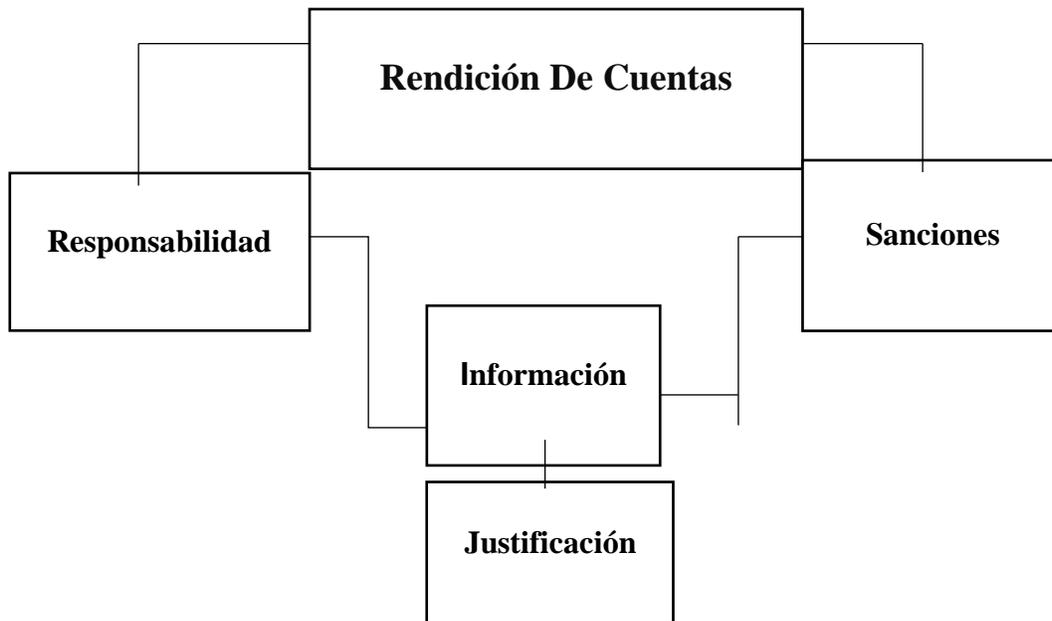
de organizaciones fomenta la estructura de asociaciones quienes a su vez se involucran en los órganos consultivos en los procesos de organización en las acciones de gobierno. (Jimenez, 2003, pág. 143)

Los ejercicios de participación ciudadana promueven una cordial vinculación entre la vida política de los poderes y órganos de gobierno con la sociedad, fortaleciendo la esfera democrática de nuestro país. Mejores ciudadanos, responsables de sus obligaciones cívicas y políticas, fortalecen la calidad de nuestra democracia.

La transparencia y rendición de cuentas, exigencia ciudadana

La obligación de los órganos de gobierno de hacer transparente su accionar gubernamental debería ser la clave para fomentar el involucramiento ciudadano, no obstante, cuando esa transparencia es nula o escasa, el ciudadano no tiene las herramientas necesarias para saber cómo involucrarse. En la figura 1 se muestra la relación que guarda la acción de rendir cuentas. Por un lado, la responsabilidad gubernamental y, por otro, las sanciones a las que puede hacerse acreedor si este incumple con tal disposición emanada desde nuestra Carta Magna.

Figura .1 Componentes de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

La rendición de cuenta, es un término inglés que significa *accountability*, que se refiere “El estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo”. (Schedler, 2010, pág. 1).

En nuestro país es a través de La ley federal de transparencia y acceso a la información pública donde se establecen los derechos y obligaciones de los órganos públicos a rendir cuentas y ser transparentes en el ejercicio de la función pública. Esta ley tiene por objetivo garantizar el derecho a la información pública sin posesión e intermediarios de ninguna autoridad.

El origen constitucional de la ley federal de transparencia se encuentra en el Artículo 113 constitucional sobre las responsabilidades administrativas y servidores públicos de manera que las autoridades deberán castigar a los responsables. (Congreso de la Unión, 2017). En este sentido, la obligatoriedad de los órganos públicos esta elevada a rango constitucional, es decir, nada se puede hacer para evadirla, sino que las autoridades deben dar cuenta de su cumplimiento.

La rendición de cuentas en el estado democrático obliga a los servidores públicos a justificar el uso correcto del recurso público, dando cuenta a la ciudadanía de manera periódica sobre las acciones que han llevado a cabo para mejorar las condiciones sociales y la forma que han dado respuesta a los requerimientos que demanda la ciudadanía.

La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo de las acciones de los funcionarios y servidores públicos ante los gobernantes al ser evaluados por los efectos que generan en la sociedad. Esta

evaluación puede ser de premio o castigo a través del voto popular.

Por su parte, la propia autoridad, a través de los mecanismos de fiscalización puede vigilar los actos de gobierno, y llevar un sistema de rendición de cuentas por medio de las instituciones creadas para ello, como la Auditoría estatal o nacional. La rendición de cuentas es la práctica de informar sobre las actividades públicas. (McLean, 1996, pág. 9)

La rendición de cuenta, fortalece el sistema democrático y el combate a la corrupción, la participación ciudadana, por su parte, representa la evolución en los procesos de rendición de cuentas, en tanque que es promovida por las organizaciones civiles y sociales que han podido tener influencia en los gobiernos, por lo tanto, no pueden gozar de la autonomía para ejercer sus funciones en libertad e interés propio, es importante vigilar en que utilizan los recursos públicos.

Los asuntos del gobierno tienen que garantizar la máxima publicidad de los recursos públicos, que incluye la designación y el empleo de los recursos públicos. A esto se le llama Transparencia proactiva, lo cual se encarga de legislar a la ciudadanía teniendo el derecho fundamental de informar y la autoridad tiene la obligación de responder a sus actividades gubernamentales.

Por otro lado, la contabilidad gubernamental permite a las autoridades y sujetos obligados la gestión de bienes y servicios que tiene que ser explícitamente eficientes, explicando el gasto público y los beneficios para los ciudadanos, por lo tanto, la corresponsabilidad de los ciudadanos es asegurarse que cumpla con las demandas sociales, para ello debe mantenerse vigilando y monitoreando el

proceso de las actuaciones públicas. (Jara, 2013, pág. 18)

En este sentido, la rendición de cuentas se refiere a aquellos procesos en los cuales los sujetos públicos se hacen responsables de sus acciones, para limitar el uso indebido de los recursos públicos, La rendición de cuentas se compone de tres dimensiones –información, justificación y sanción- y promueve la obligación de informar sobre las acciones y decisiones públicas (sean pasadas o futuras)

Políticas públicas del gobierno estatal en materia de transparencia y rendición de cuentas

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, así como los Programas de Acciones sociales del Plan Estatal del Desarrollo son los documentos esenciales para definir las políticas públicas en materia de atención de conflictos ciudadanos, derivados de la falta de transparencia y rendición de cuentas.

La democracia requiere de la participación activa de los ciudadanos y con ello se fortalecerán las acciones de gobierno. El Gobierno Estatal tiene la obligación de escuchar sus demandas y fomentar su intervención en la construcción de las políticas públicas que habrán de definirse en torno a la solución del conflicto.

El gobierno, debe basarse en el marco de la legalidad, en los derechos de los ciudadanos y en la voluntad popular, mientras que las instituciones deben consolidar sus administraciones en ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos, lo cual obliga a solucionar las demandas de los ciudadanos Guerrerenses.

El estado democrático debe aferrarse en eficientar las prácticas administrativas, por lo tanto, los ciudadanos del estado de Guerrero necesitan un cambio y protección en el cambio elemental de sus derechos, ante las malas prácticas de sus administraciones políticas de atención ciudadana (Gobierno del estado de Guerrero, 2016, pág. 20)

Durante mucho tiempo el gobierno del Estado de Guerrero, ha sido señalado como incapaz de solucionar las principales demandas del estado y sus regiones, por lo tanto, los ciudadanos han mostrado respuestas insatisfactorias que han derivado en manifestaciones de inconformidad, de acuerdo a las condiciones sociales. Mientras que el gobierno pugna por conseguir un desarrollo integral sin practicar la rendición de cuentas ni fomentar la vinculación real con la sociedad.

El gran reto del ejecutivo estatal es suprimir y disminuir las demandas de la sociedad y en las organizaciones no gubernamentales, en que le favorezca el ambiente de conciliación en la comunicación, participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas que atiendan el rezago educativo, la desigualdad, pobreza y marginación. (Gobierno del estado de Guerrero, 2016, pág. 20). Por tanto, se requiere de una innovación (en estrategias y metodologías) en las políticas públicas en bienes y servicios de la administración pública.

En este sentido, el Estado tiene la capacidad y responsabilidad de intervenir en la atención de los diferentes actos de protesta que mantienen a la ciudad de Chilpancingo con manifestaciones todos los días y por ser la capital del Estado, ciudadanos de todas partes del Estado acuden a la capital a exigir de las autoridades el cumplimiento de diferentes

servicios que no han recibido o fueron de mala calidad.

En este sentido, la autoridad debe ocuparse de promover el verdadero desarrollo social y evitar los conflictos por falta de políticas públicas eficientes que atiendan de fondo las problemáticas sociales que demanda la sociedad civil.

Por lo que se necesita legislar de manera justa para el bienestar social, en un enfoque de vinculación entre la sociedad y el sistema burocrático. (Stein Ernesto y Mariano Tommasi, 2006, pág. 402).

El estado democrático tiene que reformar esas capacidades estatales en cuestión de gestión pública para un impacto de valor social, mejorando la implementación de las decisiones que se encuentre la ciudadanía, facilitando los alcances en los

órganos de gobierno para el fortalecimiento en las políticas públicas y ejerciendo una verdadera transparencia y rendición de cuentas, tan útiles en la administración pública para promover los sistemas de gestión, en el ámbito institucional donde la sociedad podrá intervenir sin excepción alguna. (Castellani, 2016)

Expresiones de movilizaciones social en la ciudad de Chilpancingo del presente año 2019

La cuidada de Chilpancingo, diariamente es escenario de múltiples manifestaciones sociales. En la tabla 2 puede apreciarse un recuento de las acciones de protesta de mayor impacto en el caos vial.

Tabla 2. Manifestaciones en la ciudad de Chilpancingo.

Fecha	Tipo de manifestación	Lugar de manifestación	Actores políticos
16 y 17 de mayo	Rechazo a la reforma educativa	H. Congreso del estado de Guerrero Chilpancingo Gro.	CNTE Coordinación Nacional de los Trabajadores de la Educación
7 de junio	Liberación de presos políticos (policía comunitaria)	Col. Parador del marqués Chilpancingo Gro.	MOLPEG Movimiento de la Liberación de los Presos Políticos del Estado de Guerrero.
12 de junio	Saqueos de bodegas de fertilizante	Costa chica, Gro.	CODUC Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas.
14 de junio	Falta de 210 mil toneladas de fertilizante	Estado de Guerrero	LCASC Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos campesinos.
18 de junio	La entrega de 3 mil toneladas de fertilizante	Col. Parador del marqués, Chilpancingo, Gro.	LARSEZ Liga Agraria Revolucionaria del Sur Emiliano Zapata
21 de junio	Bajos salarios	Instalaciones de H. ayuntamiento Chilpancingo Gro.	TSP Trabajadores del servicio público y el sindicato independiente del H. ayuntamiento.
27 de junio	Saqueo de bodegas de insumos	Municipio de Tecoaapa, Gro.	CAP Consejo agrario permanente

Fuente: Elaboración propia a través de la revisión de los medios de comunicación del Estado de Guerrero.

En nuestra Carta Magna Artículo. 25 y 26 el estado tiene que fomentar la forma sustentable e integral en el crecimiento financiero en el desarrollo en programas sociales estatales y municipales, el estado coordinará y orientará, un sistema democrático para un desarrollo dinámico, y permanezca en equidad la democratización político y social. en este sentido, corresponde al gobierno estatal delinear las políticas estatales de atención inmediata a las marchas y bloqueos ciudadanos porque las afectaciones también son a la ciudadanía y al sector empresarial.

Como podemos ver en la tabla 1 en las manifestaciones expresadas por los ciudadanos, la actuación de las autoridades ha sido lenta y tardía en el sentido que están pueden durar un día o hasta más tiempo, por lo que son ineficientes en el

ejercicio de la labor de atención ciudadana. Si se realizaran los canales de acceso a la ciudadanía, como juntas vecinales, recorridos del presidente, audiencias públicas, estos problemas pudieran atenderse en una primera instancia y no habría necesidad de llegar a bloquear la calle como medida de presión social.

Consideraciones finales

Con estas reflexiones es importante precisar que los ciudadanos recurren a las manifestaciones públicas con el objetivo de influir en los órganos de gobierno para ser escuchados y atendidos, exigiendo la solución del conflicto de acuerdo al interés social de la ciudadanía. Por otro lado, la ciudadanía se manifiesta por las irregularidades en la toma de decisiones gubernamentales de las cuales no fueron tomados en cuenta, así como de la falta de

transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública.

El gobierno estatal y municipal necesitan poner mayor interés en las protestas de la ciudadanía, lo cual evitaría la deficiencia social y ganaría la paz en la armonización de las condiciones que promuevan un desarrollo integral.

Bibliografía.

- Canto, M. (2005). *Derecho de la ciudadanía, responsabilidad del Estado*. Barcelona.: Icaria.
- Castellani, A. (2016). *Estado, Gobierno y administración pública*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso.
- Congreso de la Unión. (2017). *Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos*. Mexico: Actualizacion juridica.
- Cotina, A. (19 de diciembre del 2006). *Participacion y calidad democratica*. Barcelona: Serbal.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones publicas*. Barcelona: Ariel.
- Gobierno del estado de Guerrero. (2016). *Plan de desarrollo estatal 2016-2021*. Guerrero: Gob.
- Jara, F. H. (2013). *La participacion ciudadana y la rendicion social de cuentas en México*. México: CIESAS.
- Jimenez, Y. (2003). *Planes estrategicos para la participacion ciudadana*. San sebastian: Aragón.
- McLean, I. (1996). *Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes*. México : Oxford University Press.

- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática*. Barcelona: Ariel .
- Pindado, F. (2008). *La fuerza de la democracia esta en la ciudadanía*. Barcelona: Serbal.
- Pindado, F. (2008). *La participacion es la democracia y la democracia es la participacion*. Barcelona : Serbal .
- Pindado, F. (2008). *Participacion ciudadana, la vida de las ciudades*. Barcelona : Serbal.
- Pindado, F. (2008). *Poner en valor el hecho representativo*. Barcelona: Serbal.
- Schedler, A. (2010). *Rendicion de cuentas*. México: Rienner.
- Stein Ernesto y Mariano Tommasi. (2006). *La política en las política públicas*. América Latina: Aninat.

"La Política de Juventud en México"

María Fernanda Terrazas de la Vega¹

Resumen

Este artículo derivó de una investigación más amplia relativa a la evaluación de diseño de los programas de capacitación y empleo en el municipio de Acapulco de Juárez en el estado de Guerrero. En este artículo se presentan algunas reflexiones derivadas del análisis de gabinete para identificar el desarrollo de la Política de Juventud en México, a través de las instancias responsables de su diseño, implementación y coordinación.

Palabras clave: política de juventud, México, juventudes, perspectiva de juventud.

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019 Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. 140-151
--

Abstract: This article derived from a broader investigation related to the design evaluation of training and employment programs in the municipality of Acapulco de Juárez in the state of Guerrero. This article presents some reflections derived from the cabinet analysis to identify the development of the Youth Policy in Mexico, through the bodies responsible for its design, implementation and coordination.

Keywords : youth policy, México, youth perspective.

¹Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. email: fernandaterrazas.16@gmail.com

Introducción.

Desarrollo del texto con libertad de apartados hasta un máximo de 25 cuartillas incluidos los anexos.

El objetivo del presente trabajo es explicar la integración de la Política de Juventud, recuperando aportaciones de algunos autores y ejemplos prácticos del caso mexicano. Entender la importancia de la relación entre académicos especializados en materia de juventud, funcionarios gubernamentales y organizaciones civiles a partir de las siguientes preguntas orientadoras: ¿existe una Política de Juventud en México?, ¿intervienen las ONG, académicos, jóvenes y otras instituciones en su diseño?, desde la Política de Juventud, ¿cómo se miran a las juventudes, como un problema en sí mismo o como actores estratégicos capaces de incidir en la solución de sus problemas?

A lo largo del ensayo, se busca dar respuesta a las anteriores interrogantes con la finalidad de conocer la dinámica entre los componentes del triángulo mágico y sus consecuencias, particularmente en el enfoque desde cual se diseñan los programas de juventud.

El primer apartado tiene objetivo presentar elementos teóricos conceptuales que permitirán el análisis del caso mexicano en materia de políticas de juventud. El segundo apartado realiza una breve cronología de la instancia facultada para diseñar e implementar la Política de Juventud en México. Finalmente, se presentan los programas de juventud más destacados a nivel federal, haciendo énfasis en los desafíos que deberán cumplirse para acercarse a integrar la Política de Juventud en el país.

Metodología.

El presente artículo se derivó de una investigación más amplia relativa a la evaluación de diseño de los programas de capacitación y empleo en el municipio de Acapulco de Juárez en el estado de Guerrero, así como de las reflexiones finales del Diplomado Superior en Estudios y Políticas de Juventud en América Latina por la FLACSO-Argentina.

La obtención de información se realizó a través de un análisis de gabinete, con base a la pregunta de investigación: ¿existe una política de juventud en México? La hipótesis que guía este documento es que, si bien hay intención por desarrollar los alcances institucionales de la política de juventud, los avances han sido limitados, especialmente en la presente administración federal.

Políticas públicas y política pública de juventud.

La política pública es un concepto que remite a las ciencias políticas y administrativas, se introdujo en el año de 1970 como traducción de “*public policy*”, y destaca su uso para resolver problemas públicos, consecuentemente tiene relación con “las interacciones, alianzas y conflictos en un marco institucional específico, entre diferentes actores públicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012, pág. 37). Una política pública integra:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionadamente coherentes, tomadas por diferentes actores y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses

varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2012, pág. 38)

En la definición anterior se afirma que una política pública es la respuesta a un problema público, a través de acciones y decisiones lógicas caracterizadas por la intervención de actores diversos que usarán sus recursos, para incidir en la decisión formal, con el fin de resolver una situación indeseable, acotada y definida como problema público.

En este nivel de la definición es importante integrar a Bendit quien, en consonancia con Subirats, identifica tres componentes para definir la política pública de juventud:

(1) Conjunto de propuesta relativas a las mejores formas de lograr el desarrollo de diferentes grupos de jóvenes, de manera sistemática, coherente, planificada y concertada, en equidad y en democracia, garantizando su participación e integración en la sociedad; (2) Se centra en el análisis de situaciones y problemas de la juventud en un ámbito determinado, así como en el diseño, implementación y evaluación de programas y medidas relativas a la resolución de dichos problemas de los jóvenes en un momento y en un contexto social; (3) Se refieren al análisis y a las formas de gestionar los temas y problemas de juventud ya sea de parte de las organizaciones públicas y sus operaciones, o por organizaciones e instituciones de la sociedad civil, apoyadas en su trabajo por las políticas de juventud” (Bendit, 2017, pág. 15)

Bendit reconoce elementos imprescindibles en el contexto de la

hechura de la política, que las propuestas deberán ser coherentes, planificadas, en equidad y democracia. En el ciclo de la política para garantizar la participación en el análisis del problema a atender, el diseño, implementación y su evaluación. Finalmente, en su implementación, para identificar los actores e instituciones con incidencia. Además, Bendit recupera el triángulo mágico de Chisholm (2011) para entender la lógica en que funcionan las instituciones y actores que gozan de amplia incidencia en los temas de juventud.

El triángulo mágico refiere a la relación e interrelaciones no lineales, entre los estudios e investigación de lo juvenil, políticas públicas de juventud y prácticas socioeducativas generando, en términos de Bendit, una Política de Juventud. Las prácticas socioeducativas refieren la integración del trabajo social, educativo y cultural, vinculado con el aprendizaje-servicio propio de las ONG y el voluntariado juvenil.

En cuanto a los estudios de lo juvenil, actualmente son fuertemente orientados desde las disciplinas sociológicas y antropológicas, con menor insistencia desde las políticas públicas o la ciencia política. Simultáneamente, incluir a los jóvenes en el ciclo de políticas públicas como actores estratégicos bajo un enfoque de transversalidad y equidad, no solo para garantizar el cumplimiento de sus derechos, sino también para fortalecer la cohesión en un Estado democrático a través de instituciones, leyes y políticas públicas que protejan dicha inclusión (Krauskopf, 2005).

Bajo esta premisa, los programas de juventud deben contar con participación de los funcionarios gubernamentales,

académicos especializados en la materia o/y juvenólogos, organizaciones de la sociedad civil y sector privado con protagonismo juvenil (Bendit, 1998) especialmente en la fase de formulación, implementación y evaluación.

En América Latina la política de juventud ha destacado por mantener desde su diseño, un enfoque que mira a las juventudes como un problema en sí mismo, generando que los sujetos juveniles sean invisibilizados o vistos como potenciales agitadores, (Krauskopf, 2015) esto permea en las instituciones y legislación especializadas que formula políticas y programas a manera de contener los riesgos de la juventud que atiende. Por lo tanto, es indispensable cambiar el paradigma desde el cual se diseñan las políticas de juventud. El empoderamiento de los jóvenes a través de su reconocimiento como actores estratégicos para participar en el diseño, implementación y evaluación de la política de juventud.

El contexto mexicano

En México no existe no existe una ley de juventud a nivel federal que proteja, promueva, oriente el cumplimiento de sus derechos y que sea vinculante con todos los instrumentos normativos del sistema jurídico mexicano, en su lugar existe una ley por la que se creó el Instituto Mexicano de la Juventud (en adelante IMJUVE). Lo anterior, ha permeado en los programas y políticas de juventud en los diferentes niveles de gobierno.

El IMJUVE es el instituto responsable de diseñar, implementar y coordinar la política de juventud nacional, sin embargo, no siempre fue así. La siguiente tabla muestra la cronología de la instancia.

Tabla 1. Antecedentes IMJUVE

Nombre	Fecha	Característica principal
Acción Juvenil dependiente de la Secretaría de Educación Pública	40's	Interactuaban representantes juveniles y el gobierno federal
Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM)	1960	Sin información
Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)	1968	
Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA)	1977	Dando paso por primera vez al diseño de una política nacional de juventud
Dirección General de Atención a la Juventud siendo parte de la recién creada Comisión Nacional del Deporte (CONADE)	1988	Sustitución por decreto presidencial
Causa Joven	1996	Sin información
Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE)	1999	Creada por decreto presidencial, dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP)
	2013	Resectorizada a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, ahora Secretaría del Bienestar)

Fuente: IMJUVE, Manual de Organización y Procedimientos 2014.

La evidencia muestra los intentos gubernamentales por la creación y fortalecimiento de una instancia federal que atienda los problemas de la juventud,

no obstante, desde 1999 existe una ambigüedad en la ley por la que se crea el IMJUVE; le otorga facultades para diseñar e implementar la política nacional de juventud (Art.3 inciso II).

La Ley el IMJUVE estipula que la instancia es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión y con domicilio en la Ciudad de México (art. 1º) siempre en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social (art.3º) además propone fomentar los derechos juveniles, su comprensión, aprobación y los medios para hacerlos exigibles (art. 3 Bis) haciendo notorio su interés por orientar desde la parte legal un enfoque de derechos que permee en los programas y acciones que diseñe e implemente.

La Ley hace reiteraciones para presupuestar con enfoque de juventud, es decir, “para potencializar a los jóvenes como agentes estratégicos para el desarrollo del país”, sin embargo, la cita anterior no esta estipulada en ningún artículo de la ley mencionada, de tal manera que presupuestar a favor de la juventud no es de carácter obligatorio.

Además, le otorga la obligatoriedad de elaborar el Programa Nacional de Juventud (en adelante PROJUVENTUD) que tiene la finalidad de orientar “la política nacional en materia de juventud, el cual deberá ser congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, institucionales y especiales” (art. 4). El PROJUVENTUD prevé para su diseño, la participación de “las instituciones gubernamentales y académicas, organizaciones de la sociedad civil,

principalmente de los jóvenes, y demás sectores involucrados con la juventud”, siendo de carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para orientar las acciones o programas de nivel estatal y municipal (art.4 Bis)

En su página web oficial, el Instituto señala que el PROJUVENTUD “fue resultado de la Consulta Nacional Juvenil, un proceso amplio e incluyente que consistió en foros en las 32 entidades federativas, mesas temáticas con sectores clave, una consulta en línea y una consulta móvil. Fue a través de estos distintos mecanismos, que el Instituto conoció la opinión de más de 50 mil jóvenes”. Luego de conocer las demandas de los jóvenes, el IMJUVE construyó programas en base a cuatro ejes: prosperidad (educación, empleo y vivienda), bienestar (entornos de cultura, salud y seguridad), participación (espacios de consulta y toma de decisiones) e inclusión (comunicación, respeto y entendimiento).

El IMJUVE cuenta con una Junta Directiva, que es el órgano interno de la instancia donde se toman las decisiones más importantes, sus consideraciones afectan de manera transversal la política de juventud del país. La Junta Directiva es el espacio donde se autorizan los programas, acciones, presupuestos y se hacen modificaciones al mismo, se designa o remueve al director, se aprueban los convenios, contratos y aprueban los informes del director (art.9)

La Junta es presidida por SEDESOL no por IMJUVE únicamente pueden asistir dos rectores de universidades o representantes de instituciones de educación superior privadas o sociales, quienes pueden emitir sus opiniones, pero

abstenerse de votar (art.11 Estatutos IMJUVE) como representantes de las juventudes se invita a dos miembros del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas (el CONSEPP pertenece al IMJUVE y se reúne cuatro veces al año) (art.5 Estatutos).

A este nivel, es posible identificar dos elementos para nuestro análisis. Primero, en la Ley IMJUVE prevalece el enfoque de derechos orientando el diseño de programas y acciones que mira a los jóvenes como actores estratégicos. Segundo, los Estatutos de la Ley carecen del mismo enfoque, es decir, no se prevé un mecanismo que permita recuperar la opinión del sector social en general y de organizaciones de la sociedad civil con protagonismo juvenil en particular, además la opinión juvenil se limita a dos personas que ostentan un título honorífico previo en la estructura interna del IMJUVE, originando inconsistencias en la norma.

En consecuencia, el IMJUVE instancia facultada para diseñar e implementar la política de juventud en México, presenta restricciones importantes en su autonomía decisoria, presupuestal y organizativa, aspectos que permean en el diseño e implementación de la Política de Juventud.

Frente a esta situación organizaciones de la sociedad civil como la Red de Analistas y Evaluadores A.C., el Ateneo Nacional de la Juventud A.C. y el colectivo Agenda Joven han colocado el acento en cinco puntos que integran “una agenda de juventud desde las juventudes” (Gallegos,

2018) señalando aspectos relativos a las insuficiencias del marco legal en materia de juventud. La agenda de juventud propuesta fue la siguiente:

- 1) ratificar la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes; 2) formular una Ley Nacional de Juventudes; 3) nombrar al titular del Instituto Mexicano de la Juventud con idóneo perfil; 4) incorporar la perspectiva de juventud en el diseño de la política de juventud; y finalmente 5) crear un gabinete de transición de juventudes.

De igual modo, es necesario mantener en la Ley Nacional de Juventudes un carácter vinculante con el sistema jurídico del Estado mexicano. Así también hay que señalar que por perfil idóneo se nombre a personas con perspectiva de juventud, capacitadas en estudios y/o políticas de juventud, en consecuencia, incorporar a las juventudes en todo el ciclo de la política pública, especialmente en el diseño y evaluación².

Los programas de juventud en México 2018

El siguiente apartado se presentan los programas de juventud diseñados e implementados por el Instituto Mexicano de la Juventud, después se presentará el programa para jóvenes diseñado e implementado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Actualmente el IMJUVE promociona a través de su página web tres programas próximos a implementarse, orientados por el objetivo: “dejar de estigmatizar a las personas jóvenes de México y empezar a

² En el caso mexicano se han incluido a las juventudes, cada vez más en la etapa de implementación de programas de juventud,

siendo un reflejo del contexto internacional, tal como lo muestran estudios de Fundación Idea, 2005, 2012 y 2014.

verlos como sujetos de derechos y agentes de cambio” (IMJUVE, 2019)

El programa “Jóvenes por la Transformación, brigadas de norte a sur” (JTB)

vinculará a jóvenes de colonias, comunidades o barrios muy pobres con el gobierno y durante un año los capacitará a través del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” para que se dediquen a realizar labor social y contribuyan a la pacificación de México. El director del IMJUVE, señaló que: “No sólo queremos que sean beneficiarios de los programas sociales, sino que pasen a ser agentes de cambio, agentes de la reconstrucción del tejido social de sus comunidades” (IMJUVE, 2019).



26 de febrero de 2019

El Laboratorio de Habilidades Digitales beneficiará a 40 mil jóvenes en México

Ilustración 2. Logo del programa LH

digitales y habilidades blandas, para que mejoren su auto empleabilidad y que puedan conocer sus derechos y apropiárselos. La parte tecnológica la impartirá Microsoft y las habilidades blandas, de derechos humanos, las impartirá el Organismo Internacional de Juventud y el Instituto Mexicano de la Juventud, además también se prevé colaboración con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.



26 de febrero de 2019

Jóvenes por la Transformación llevará brigadas comunitarias de norte a sur

Ilustración 1. Logo del programa JTB

El programa “Territorio Joven” (TJ), antes “Poder Joven”, son espacios físicos equipados con computadora e



26 de febrero de 2019

Territorio Joven, espacios para la participación juvenil en México

Ilustración 3. Logo del programa TJ

Internet donde las y los jóvenes se reúnan y sean partícipes del desarrollo de sus comunidades.

“Dilo Fuerte” anteriormente conocido como “Poder Joven Radio y Televisión”, se reinventó de la mano de Jóvenes Construyendo el Futuro y beneficiará a 400 jóvenes de todo el país, con una aportación económica de \$3,600.00 mensuales y con capacitación para el trabajo.

Desafortunadamente los programas mencionados carecen de reglas operativas, protocolos y asignación presupuestal propia disponible en la página web oficial de la instancia o en el Presupuesto de Egresos de la Federación, evidenciando la reducida importancia gubernamental de nivel federal que le asignan a la política de juventud.



Ilustración 4. Logo del programa JCF

Finalmente, el programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” (JCF) busca que jóvenes entre 18 y 29 años de edad puedan capacitarse en un centro de trabajo. El gobierno de México les otorgará una beca

mensual de \$3,600.00 para que se capaciten durante un año, a través de empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales que fungirán como tutores para capacitarlos y de esta manera desarrollen sus habilidades, aprovechen su talento y comiencen su experiencia laboral.

Jóvenes Construyendo el Futuro es el programa estrella de la actual administración federal (ADN Político, 2019) el programa fue diseñado y es implementado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), facultada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para capacitar y adiestrar para el trabajo (art.40), de ahí su injerencia en el programa.

A pesar de ser un programa focalizado en la población joven y que por tanto concierne directamente al Instituto Mexicano de la Juventud, los Lineamientos del programa no establecen al IMJUVE como instancia que intervino en su diseño ni en su implementación.

De acuerdo con los Lineamientos que regulan la operación del programa se afirma que la STPS tiene por objetivo “promover la articulación entre los actores del mercado del trabajo para mejorar las oportunidades de empleo” y no recupera ni menciona un diagnóstico previo que permita definir con claridad la problemática que se busca atender. En consecuencia, la STPS diseñó el programa bajo la idea de pensar a las juventudes como una sola; una juventud desempleada y deseosa de insertarse en el mercado laboral.

La ausencia de un diagnóstico no permite evidenciar si efectivamente el problema central que debe atenderse sea relativo a las dificultades de la población joven para

integrarse al mercado y no derivado de diversas causas, incluyendo el contexto internacional y las dificultades propias que tiene el mercado para generar empleo tan rápido como surgen jóvenes buscadores de empleo, tal como sugieren autores como CEPAL (2003), Scholnik (2005), Weller (2006), Narro, Pérez, Moctezuma y Muñoz (2012), Feixa (2015).

Los Lineamientos señalan que el programa “ se enfoca en un modelo de corresponsabilidad entre sectores público, privado y social [...] y reconocer a los jóvenes como coparticipes de los procesos económicamente productivos de la sociedad mexicana y contribuyan a construir un nuevo México que los reconoce e incluye” (Diario Oficial de la Federación, 2019, pág. 55), evidenciando con ello una clara intención por orientar el programa hacia un enfoque de derechos, que mire a las juventudes como actores estratégicos, con capacidad para incidir en la solución de los problemas sociales.

La omisión del diagnóstico previo cobra relevancia cuando se revisa que el seguro médico facultativo que es asignado a los beneficiarios es el mismo esquema de aseguramiento médico asignado de forma gratuita a estudiantes, esto significa que su cobertura no incluye el servicio médico de guarderías, generando importantes limitaciones para las mujeres jóvenes que sean beneficiarias del programa. Aunado a que ya diferentes autores han afirmado con anterioridad que el grueso de la población joven desempleada en México son mujeres jóvenes con hijos (Narro, Pérez, Moctezuma y Muñoz, 2012).

Otra crítica importante es que los centros de trabajo se reservan el derecho de admisión, lo cual implica que el programa tiende a priorizar las necesidades de

reclutamiento de cada centro de trabajo, y no el problema central que originó su creación.

En este punto, es imprescindible mencionar que este tipo de programas se han implementado en diferentes latitudes de Latinoamérica desde la década de los 90 y hasta la actualidad tanto a nivel federal (Proyecto Joven en Argentina 1993, Capacitación Solidaria en Brasil 1996, Chile Joven 1993, Jóvenes en Acción de Colombia 2003, ProJoven en Perú 1995, Opción Joven y ProJoven en Uruguay 1994) como a nivel estatal (Mi primer empleo en la CDMX) y a nivel local (Martes de Chamba en 2013 y Empleo Joven en 2015 ambos en Acapulco de Juárez, Guerrero), en todos los casos han sido reconocidos como programas insuficientes ya que tienen una contribución limitada al problema que enfrentan, concluyendo que el problema del desempleo juvenil debería atenderse de otras maneras (Abdala, 2009; Rodríguez, 2011).

Jóvenes Construyendo el Futuro tiene una tendencia a mirar a las juventudes como un problema en si mismo cuando asume que los jóvenes deben emplearse para “alejarnos del camino de conductas antisociales” (Objetivo de la Cuarta Disposición General en los Lineamientos Generales del Programa). No obstante, algunos aspectos de innovación que lo destacan es el uso de herramientas tecnológicas y organizativas, ya que el plan de capacitación, la inscripción y el registro es de manera digital.

Desafortunadamente, el programa no prevé la participación de jóvenes, organizaciones civiles o académicos especialista en la materia, en la etapa de diseño ni en la evaluación del programa,

originando inconsistencias y fragilidades que podrían prevenirse.

La comparación de los programas de juventud entre IMJUVE y STPS es más tangible en la asignación presupuestal. JCF cuenta con una asignación presupuestal de 40 millones MXN mientras IMJUVE carece de asignación presupuestal por programas y únicamente se localizó el monto total asignado a la instancia siendo de 96 millones MXN, es decir, tan solo el presupuesto del programa JCF representa el 42 por ciento del presupuesto total del IMJUVE. Evidenciando que la instancia que cuenta con las facultades para diseñar e implementar la política de juventud tiene limitadísimos recursos para cumplir los objetivos para la cual fue creada, así como obstáculos normativos para incidir en el diseño del programa de juventud con mayor presupuesto y alcance a nivel federal (JCF).

Conclusiones

Actualmente en México se reúnen esfuerzos a nivel legislativo para emitir la Ley General de Juventudes, a través de foros consultivos en cada estado del país. Sin embargo, se ha omitido la necesidad de mantener un carácter vinculante a nivel del sistema jurídico mexicano. Tampoco han destacado intentos por ratificar la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, temas que son exigidos por organizaciones civiles.

La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud faculta a la instancia para diseñar e implementar la política nacional de juventud, así como la coordinación de esta a nivel estatal y local. La ley prevé la vinculación con el sector privado y social para la organización y coordinación del

Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD). Al mismo tiempo, se limita considerablemente la participación del sector privado, social y juvenil en la Junta Directiva, espacio donde se toman las decisiones más importantes de la instancia, relativas a los programas y el presupuesto.

El PROJUVENTUD podría tener alcances a nivel de integrar la Política de Juventud, no obstante, se limita a meras intenciones. A pesar de lo anterior, se han diseñado e implementado programas frente a la problemática del desempleo juvenil. Estos programas han sido creados por el IMJUVE y la STPS, sin la evidente participación ni coordinación de organizaciones de la sociedad civil, académicos especializados ni grupos juveniles.

La ausencia de reglas de operación y un diagnóstico previo limita la contribución a la solución del problema que atiende y origina la creación de los mismos programas, representando un costo en los recursos económicos, organizativos y de presupuesto.

El mayor desafío para IMJUVE es su facultad para diseñar e implementar, de otra manera podría abocarse exclusivamente al diseño de herramientas e instrumentos, así como a producir y motivar conocimientos que en su conjunto, permitan a otras instancias mejorar sus programas de juventud, y en general mejorar el diseño e implementación del PROJUVENTUD para coordinar la Política de Juventud de manera transversal en instancias donde generalmente no se diseña, implementa ni evalúa con perspectiva de juventud, tal es el caso de la STPS con el programa JCF. Retomando la metáfora del triángulo mágico, es posible afirmar que México ha

realizado importantes avances en los últimos años orientados a institucionalizar la política de juventud, pero actualmente requiere enfrentar algunos desafíos para cambiar la dinámica existente entre los elementos que integran el triángulo mágico y construir la Política de Juventud.

Bibliografía

- Abdala, Ernesto, 2009, "La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica", Papeles de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, vol.15, número 59, enero-marzo, 2009, pp.11-82.
- Bendit, René, 1998, "Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas", en P. Hünemann, & M. Eckholt (Edits.), La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes, Buenos Aires, Argentina-Alemania: Universidad de Buenos Aires, FLACSO, Intercambio Cultural Alemán-Latinoamericano ICALA.
- Bendit, René, La relación entre estudios, políticas de juventud y trabajo socioeducativo con jóvenes, *Clase I. Módulo I del Diploma Superior "Estudios y Políticas de juventud en América Latina*, FLACSO Argentina, s/n, fecha de publicación 2017, dirección electrónica: flacso.org.ar/flacso-virtual, consultado el 30 de marzo de 2019.
- Carrieto, Blanca, 2019, "¿Dónde están las becas educativas de jóvenes construyendo el futuro?" *Expansión Política*, "México", CDMX, 24 de enero, dirección electrónica: <https://adnpolitico.com/mexico/2019/01/24/que-paso-con-las-becas->

- educativas-de-construyendo-el-futuro, consultado: 28 de agosto de 2019.
- CEPAL. (2003, La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, *CEPAL*, Santiago de Chile, diciembre, dirección electrónica:
repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5391/1/S0312870_es.pdf, consultado: 28 de agosto de 2019.
- Chisholm, Lynne, 2011, "European Youth Research: Development, Debates, Demands" En Chisholm, Lynne/ Kovacheva, Siyka, Merico, Maurizio (eds.) *European Youth Research. Integrating Research, Policy and Practice*, Consorcio M.A. EYS, Innsbruck.
- Diario Oficial de la Federación, 2019, "Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro", *Diario Oficial de la Federación "Secretaría del Trabajo y Previsión Social"*, CDMX, 10 de enero de 2019, pág. 55 a 65, dirección electrónica: disponible en línea: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019, consultado el 28 de agosto de 2019.
- Feixa, Charles, Cabasés, Miguel Ángel, & Pardell, Agnès, 2015, "Juvenicidio moral de los jóvenes...al otro lado del charco", en Valenzuela, José Manuel, *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*. Barcelona & México: El Colegio de la Frontera Norte-ITESO..
- FundaciónIDEA, *Juventud*, Buenas prácticas en materia de juventud, Fundación IDEA, CDMX, 2005, dirección electrónica: website-c230-consultores.nyc3.digitaloceanspaces.com/IDEA/files/buenas-practicas%20%28low%29_1536360071.pdf, consultado: 28 de agosto de 2019.
- FundaciónIDEA, Fundación Idea, *Juventud* Evaluación transversal: políticas y programas para el desarrollo de la juventud, Fundación IDEA, CDMX, México, 2012, dirección electrónica:
fundacionidea.org.mx/posts/29, consultado el 28 de agosto de 2019.
- FundaciónIDEA, Fundación Idea, *Juventud*, Las y los jóvenes en el centro de las políticas públicas, Fundación IDEA, CDMX, 2014, dirección electrónica:
fundacionidea.org.mx/posts/27, consultado el 28 de agosto de 2019.
- Gallegos, José Luis, 2018, "Una agenda de juventud desde las juventudes" *El universal*, "Opinión", CDMX, 17 de agosto, dirección electrónica:
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/jose-luis-gallegos/nacion/una-agenda-de-juventud-desde-las-juventudes>, consultado el 28 de agosto de 2019.
- IMJUVE, 2015 IMJUVE cumple 16 años empoderando a la juventud de México. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de Prensa, Gobierno de México, Boletín 2015/B94:
gob.mx/imjuve/prensa/imjuve-cumple-16-anos-empoderando-a-la-juventud-de-mexico-23370, consultado el 28 de agosto de 2019.
- IMJUVE. (2014). Manual de organización y procedimientos. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de Normatividad:
https://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/MANUAL_2015.pdf
- IMJUVE, 2014, PROJUVENTUD 2014-2018, *Documentos*, Gobierno de México, México, 2014, dirección electrónica:
<https://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf>, consultado el 28 de agosto de 2019.
- Krauskopf, Dina 2005 "Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina" *Revista Nueva sociedad* 200, Buenos Aires, Argentina, noviembre-diciembre s/n, pág. 141-153, dirección electrónica: nuso.org/articulo/desafios-en-la-construccion-e-implementacion-de-las-politicas-de-juventud-en

- america-latina/ , consultado: 28 de agosto de 2019.
- Narro, J., & Pérez, J. e. (2012). Políticas de Juventud. Una propuesta para el México del siglo XXI (primera edición ed.). CDMX, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018, Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 28 de agosto de 2019, de Información de las dependencias:
pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019/home,
- Rodríguez, E. (marzo-abril de 2011). Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances: una mirada sobre América Latina. Nueva Sociedad 200(232), 120 A 136.
- Schkolnik, Mariana, 2005, "Inserción laboral de los jóvenes", CEPAL, No. 104, febrero, Santiago de Chile, dirección electrónica:
repositorio.cepal.org/handle/11362/6093, consultado: 28 de agosto de 2019.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Fédréric, 2012, Análisis y gestión de políticas públicas. Segunda edición, Barcelona, Ariel.
- Weller, Jürgen, 2006, "Problemas de la inserción laboral de la población juvenil en América Latina", Papeles de población, Toluca, México, vol. 12, no. 49, julio-septiembre, dirección electrónica:
scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252006000300002#notas, consultado: 28 de agosto de 2019.

“Inclusión digital y desarrollo en Oaxaca: Caso San José del Pacífico”

Dr. Oscar David Valencia López¹
Lic. Miguel Silva Castellanos²
Lic. Saturnina Jiménez García³
Mtro. Rafael Rentería Gaeta⁴

RESUMEN

El objetivo principal del presente artículo es conocer la relación que hay entre el empleo e ingresos frente a las actividades económicas del sector primario que realizan las personas en la localidad de San José del Pacífico perteneciente al municipio de San Mateo Río Hondo, del estado de Oaxaca. Sobresale la importancia del uso de las TIC para mejorar a los procesos productivos de dicha localidad. La metodología tiene un enfoque cualitativo mediante las técnicas de recolección de información a través de entrevistas semiestructuradas y la observación no participante. Como resultado, la actividad del aprovechamiento forestal representa la mayor fuente de ingresos, en especial para los hombres que viven en la periferia de la localidad. Sin embargo esta actividad presenta problemas a la población, como: la deforestación, la escasez de agua, las plagas, entre otros. Uno de los hallazgos encontrados es que la actividad agrícola se ha abandonado totalmente, por la falta de mecanización y por la falta de subsidios para producir en el campo. La inclusión digital se introduce como una oportunidad para lograr la diversificación de las actividades económicas del sector primario, para impulsar el desarrollo económico local, con la finalidad de evitar la migración de la poblacional.

Palabras clave: TIC, Sector primario, Aprovechamiento forestal, Crecimiento económico, San José del Pacífico.

Fecha de recepción: 22 VII 2019 Fecha de Aceptación: 07 IX 2019 Revista de Estudios Interculturales, Año 6 No.9, Número Especial II, 2019. 152-167

¹Universidad de la Sierra Sur, División de Estudios de Postgrado, Correo electrónico: Institutointernacionaldeinvest@gmail.com

²Universidad de la Sierra Sur, Licenciatura en Administración Municipal, Correo electrónico: castellanos_silva@hotmail.com

³ Universidad de la Sierra Sur, Licenciatura en Administración Municipal, Correo electrónico: nina1931@hotmail.es

⁴ Universidad de la Sierra Sur, División de Estudios de Postgrado, Correo electrónico: rrenteria.gaeta@gmail.com

“Digital inclusion and development in Oaxaca: Case of San Jose del Pacifico”

Abstract

The main objective of this article is to know the relationship between employment and income compared to the economic activities of the primary sector carried out by people in the town of San Jose del Pacifico belonging to the municipality of San Mateo Río Hondo, in the state of Oaxaca . The importance of the use of ICT to improve the productive processes of this locality stands out. The methodology has a qualitative approach through the techniques of information collection through semi-structured interviews and non-participant observation. As a result, forestry activity represents the largest source of income, especially for men living on the periphery of the town. However, this activity presents problems to the population, such as: deforestation, scarcity of water, pests, among others. One of the findings is that agricultural activity has been totally abandoned, due to the lack of mechanization and the lack of subsidies to produce in the field. Digital inclusion is introduced as an opportunity to achieve the diversification of the economic activities of the primary sector, to boost local economic development, in order to avoid the migration of the population.

Keywords: ICT, Primary sector, Forest exploitation, Economic growth, San Jose del Pacifico.

Introducción

El papel del sector primario integrado principalmente por la actividad de aprovechamiento forestal, la agrícola, la ganadería, la pesca, entre otros, son actividades económicas importantes que se desarrollan en una población para lograr el desarrollo económico, como una forma de reducir la pobreza. El sector primario por décadas ha sufrido cambios importantes, esto se debe por la baja producción que se da en este sector, la agricultura ha dejado de ser uno de los proveedores principales de la economía oaxaqueña, cada vez más las personas prefieren consumir productos ya procesados, en vez de producir sus propios productos.

En las localidades rurales la mayoría de las familias dependen de los ingresos de las transferencias gubernamentales, así como de las remesas que les mandan sus familiares que viven en los Estado Unidos, generando así el fenómeno que Pipitone (2011) le llama tercerización temprana, es decir que no se está desarrollando la actividad agrícola para obtener productos de primera mano, más bien se está desarrollando el sector terciario en cuento al comercio y la prestación de servicios y con esto e se hace difícil lograr el desarrollo. Las familias rurales oaxaqueñas, en especialmente de la región Sierra Sur, cada vez obtienen ingresos menores en las actividades de agricultura, ganadería de traspatio, por la falta de mecanización y de

tecnología para agilizar la producción. Para ello se estudió el caso particular de localidad rural de San José del Pacífico para ver los cambios que este ha tenido con respecto al sector primario, además de analizar la contribución del empleo con respecto a las actividades que se desarrollan en el sector primario.

El artículo se estructura de cuatro secciones. En la primera sección se expone el marco contextual donde se menciona que la localidad pertenece a la región Sierra Sur, así como las características generales de la localidad de San José del Pacífico: población, vivienda y servicios públicos, educación, salud, migración y el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA). En esta misma sección se presenta los datos de las TIC de la región Sierra Sur, como una herramienta para generar desarrollo.

En la segunda sección se hace una discusión de la evolución del sector primario donde se reconoce los desequilibrios que existe en este sector, así como los problema que se presenta en ello; posteriormente se presenta el concepto del sector primario que es el principal objeto de estudio.

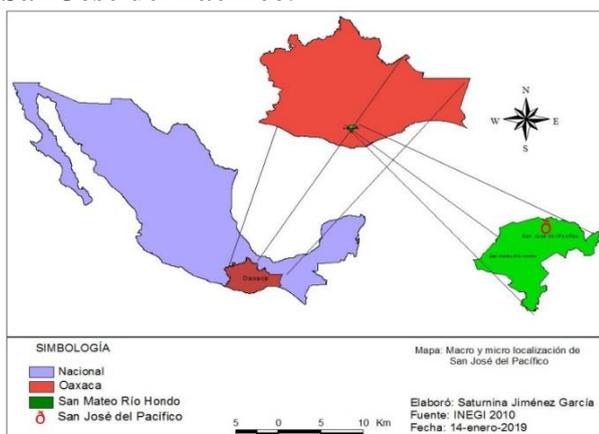
En la tercera sección contiene el marco metodológico y en ella se describe el enfoque cualitativo y las técnicas de recolección de información mediante entrevistas semiestructuradas y la observación no participante que permitieron recolectar

información de los objetos de estudio. En la cuarta sección se presentan y se analizan los resultados de las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a las personas de la localidad de San José del Pacífico conjuntamente con la técnica de información no participante. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones entorno al uso de las tecnologías para agilizar la producción y lograr la diversificación de las actividades en el sector primario.

Contexto de San José del Pacífico

La localidad de San José del Pacífico pertenece al municipio de San Mateo Río Hondo, en el distrito de Miahuatlán, ubicada en la región de la Sierra Sur del estado de Oaxaca, a una altura de 2,380 metros sobre el nivel del mar (PMD, 2018).

Figura 1. Macro y micro localización de San José del Pacífico.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2010).

La localidad tiene cuatro rancherías: La Concepción, Las Tinajas, Yogolo y Yogolo

Piedra Manchada; ocupa una superficie aproximada de 80 kilómetros cuadrados cuyos terrenos se encuentran mancomunados con San Mateo Río Hondo (Rojas, 1992: 312).

Población

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010: 21) la población total de San José del Pacífico “es de 550 habitantes, de los cuales 278 son hombres y 263 son mujeres”. Una determinante para ser una localidad de pocos habitantes es la alta migración que se presenta en la localidad, dichos aspectos de alguna u otra forma influyen directamente en el crecimiento de la localidad, porque regularmente las personas que emigran son personas en edad productiva y mientras exista menor población joven, se pierde la fuerza de trabajo.

En cuanto, a los servicios de vivienda y los servicios públicos que la localidad posee, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010) la localidad de San José del Pacífico tiene un total de 203 viviendas, sin embargo algunas de ellas no tienen los servicios básicos como agua potable, energía eléctrica y drenaje, entre otros.

Efectivamente a través de la observación no participante se pudo identificar las carencias en las viviendas, principalmente las que se encuentran alejadas de la carretera

federal, algunas viviendas tienen muros de madera o de adobe, con techos de lámina metálica o tejas, en cambio la mayoría de las casas que se encuentran ubicadas sobre la carretera federal se encuentran en mejores condiciones, esto hace que “la localidad de San José del Pacífico se encuentra en alto rezago social” (CONEVAL, 2010: 3).

En los aspectos de educación de acuerdo al INEGI (2010) existen 39 personas sin escolaridad, resaltando el número de mujeres con un total de 26 y 13 hombres, así también 243 habitantes no concluyeron sus estudios básicos, en este aspecto el número de hombres que tienen educación básica incompleta es mayor al número de mujeres; 67 personas con más de 15 años tienen educación básica completa, en este caso el número de mujeres es mayor que el de los hombres con educación básica completa y 76 personas tienen un nivel medio superior igual al número de hombres y mujeres, lo cual indica que la población en general carece de un nivel de educación superior o de posgrado.

Respecto a los servicios de salud, en San José del Pacífico existen 169 habitantes que tienen acceso a diversas instituciones de salud, tales como el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otros, sin embargo existen 331 personas que no tienen derechohabiencia.

La mayoría de las personas no pueden acceder a un centro de salud, por el rezago social que existe en este servicio a nivel local, estatal o incluso a nivel país, sobre infraestructura y el abastecimiento de medicamentos.

En cuanto al fenómeno de la migración que se da en San José del Pacífico, de acuerdo al INEGI (2010) 484 personas nacieron en la entidad, solamente 13 nacieron en otros estados y 3 más nacieron en otro país. De la información obtenida del trabajo de campo las personas entrevistadas comentaron que en los últimos años la mayoría de las personas emigran hacia los Estados Unidos y existen personas que ya no regresan a la localidad, por lo tanto venden sus terrenos o rentan sus locales a los extranjeros que llegan a vivir en San José del Pacífico.

En San José del Pacífico surge el fenómeno de la tercerización temprana, ya que las personas que emigran, envían remesas a sus familiares para que estos los inviertan en algún negocio, por lo que las remesas han sido un factor detonante para la economía, principalmente en establecimiento de comercios y centros de servicios, lo cual ha generado el abandono del sector primario, porque las personas ya no tienen el interés de trabajar en la actividad agrícola.

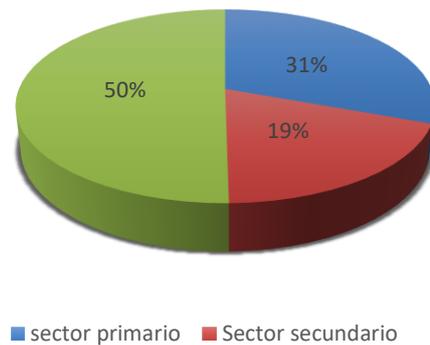
Sectores económicos

Para el objeto de estudio es importante señalar el número de personas que se ubican dentro de la PEA y de la Población no Económicamente Activa de San José del Pacífico, según el INEGI (2010: 36):

La PEA es de 237 personas, de las cuales 85 son mujeres y 148 son hombres, la población ocupada es de 231 personas, 146 hombres y 85 mujeres, la población desocupada es de tan solo 6 personas, mientras que la población no económicamente activa es de 178 personas, de los cuales 129 son mujeres y 49 son hombres.

En figura 2 se aprecia que el 30.52% de las personas se dedican al sector primario, el 19% al sector secundario y el 50% al sector terciario, por lo tanto el sector que resalta más es el terciario y el menos sobresaliente el secundario, mientras que el sector primario se mantiene como el segundo lugar. Estos datos son importantes para describir a profundidad la situación de las actividades que realizan las personas en el sector primario e identificar la relación de las condiciones del desequilibrio que existe en los tres sectores económicos considerando las variables del empleo e ingresos de la población.

Figura 2. Porcentaje de sectores económicos en San José del Pacífico.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2010).

Oaxaca es un estado rico en recursos naturales, con una diversidad geográfica, clima, cultura e historia, incluso en la cortesía de su gente y su comida variada. Sin embargo, la economía oaxaqueña se ha visto rezagado por distintos factores, entre ellos, la mala infraestructura en la producción, falta de capacitación del sector productivo y no tener la facilidad de acceso al sistema financiero.

Además, por la deficiencia del desarrollo de las TIC, en especial en la región Sierra Sur ha impedido el avance de la productividad en el sector primario, según los datos del INEGI (2015) en esta región solamente se tiene acceso al internet en las viviendas con tan solo el 1.3%, en telefonía celular con 21.1%, en telefonía fija de 9.2% y en computadoras para desarrollar proyectos productivos que tengan alto impacto apenas se tiene acceso con el 4%. Se observa entonces que hace falta mecanización para lograr el desarrollo productivo, por ello las personas prefieren abandonar el campo y dedicarse a otra

actividad productiva. Por la falta del desarrollo de las TIC existe baja productividad en la región Sierra Sur, esto de alguna u otra forma repercute en las pequeñas comunidades como en este caso; San José del Pacífico.

Si la población tuviese acceso a los servicios de las TIC, como por ejemplo del internet, esto podría mejorar la comunicación y buscar mercados en línea, para obtener mayores ventas en los productos de producción.

Para ello, es importante mencionar que el sector primario es el motor del crecimiento de los otros sectores económicos, es decir para que haya desarrollo en una región, estado o en el país en general, en las localidades rurales se debe desarrollar el sector primario para después desarrollar el sector industrial y el sector servicios, pero en la localidad de San José del Pacífico sucede lo contrario. De acuerdo a Astudillo (2012:20) menciona que el sector primario abarca las actividades basadas primordialmente en la transformación o explotación de los recursos naturales: agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal y las industrias de extracción de minerales, entre otros.

Estas actividades económicas generan el desarrollo económico de un país mediante el Producto Interno Bruto (PIB), donde el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN, 2008: 40) define al PIB como “la suma de las utilidades finales de bienes y servicios

(todos los empleos, excepto el consumo intermedio) medidas a precios de comprador, menos el valor de las importaciones de bienes y servicios”. Pero, como ha ido evolucionando este sector, a continuación se verá en el siguiente apartado.

Evolución del sector primario

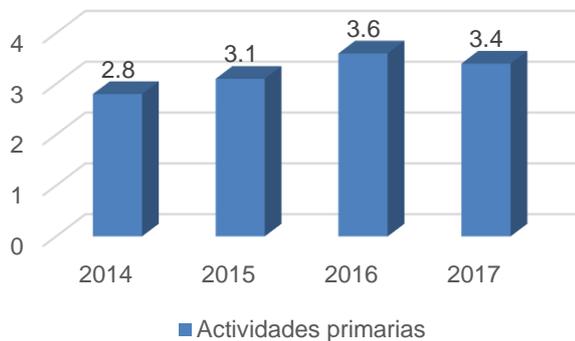
El bajo desarrollo económico de la población mexicana favorece a la evolución de los sectores económicos en los últimos años, y principalmente el desarrollo del sector primario, en este sentido el INEGI (2017:16) reporta que el sector primario ha reducido la participación del PIB total de la economía de 3.6% en 1993 a 3.1% en 2016.

La caída del PIB en este sector se debe a la migración del campo a la ciudad y la dinámica de los sectores de las manufacturas y servicios, a pesar que las actividades del sector primario especialmente la agricultura y ganadería elevan el desarrollo económico de los países subdesarrollados. De acuerdo a Cruz y Polanco (2014: 45) México “muestra evidencia de un bajo desempeño del sector primario en los últimos años y una contribución negativa al crecimiento debido a la falta de provisión de incentivos a este sector y una deficiente política agropecuaria del Estado”.

En la figura 3 se muestran los resultados originados de la estimación oportuna del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel nacional

del sector primario anual en los últimos cuatro años 2014-2017.

Figura 3. Porcentaje del PIB a nivel nacional 2014-2017.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2014, 2015, 2016, 2017).

Las actividades frecuentemente desarrolladas en el sector primario a nivel nacional fueron la: agricultura, ganadería, pesca, aprovechamiento forestal y silvicultura; según la Secretaria de Estado y Comercio (SEC, 2016: 8) estas actividades se caracterizan por:

La población más pobre de México, y que se diferencian claramente en un segmento poco desarrollado con escasa mecanización, utilizando sistemas de cultivo tradicionales para cultivos de subsistencia, así como también la mayoría de las unidades económicas rurales son de subsistencia o autoconsumo y no necesariamente alcanzan la producción mínima para la nutrición.

Lo anterior afirma que “la falta de inversión en equipamiento e infraestructura, los altos costos de insumos y las regulaciones de mercado ha limitado la incorporación de nuevas tecnologías para elevar la productividad” (SEC, 2016: 10).

Aunado a la situación que se presenta en las localidades rurales, Argemi (2002: 9) define a la economía rural, como “rústica, agraria y agrícola; o una disciplina surgida como una parte de los conocimientos de agricultura o agronomía”.

Partiendo del concepto anterior las actividades rurales se están diversificando principalmente del sector terciario, mientras que las actividades económicas del sector primario están siendo abandonadas por las localidades rurales. En la actualidad, existe una variedad de factores que limitan la realización de las actividades rurales, como la inexistencia de infraestructura, vulnerabilidad o pobreza, incluso las condiciones climáticas, generando una baja escala productiva permitiendo a las familias tener cultivos solo de subsistencia o autoconsumo y difícilmente logran obtener ingresos económicos.

Los factores anteriormente mencionados impiden el incremento de la productividad del sector rural es por eso que las personas de las localidades rurales no se limitan solamente a la producción agrícola, ganadera, pesquera y silvícola sino se han enfocados a otras actividades no agropecuarias. Aunado a lo anterior Dirven et al. (2011: 32) afirman que las actividades económicas rurales actualmente poseen la característica de multisectorialidad:

El territorio rural se ha vuelto producto de la dinámica de integración de

mercados, hoy en día más de la mitad del ingreso de la población rural de la región proviene de actividades no agropecuarias, incluyendo actividades de minería, turismo, agroindustria, comercio, construcción, incluso los servicios de gobierno y financieros, formando un esquema complejo, rico de inversiones y mercados laborales.

La producción agrícola no se ha logrado implementar de manera eficiente en las localidades rurales del país, debido a factores como la orografía, la falta de organización de los productores para la venta de sus productos y la escasa especialización en los procesos productivos, razones en que las familias poseen bajos recursos económicos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2006) menciona algunos aspectos que afectan el crecimiento económico de las familias rurales “la forma en que los hogares asignan sus recursos, ya sea su propia mano de obra, ingresos o el uso de sus terrenos; afectando sus patrones de consumo y las estrategias que les permite afrontar sus riesgos o imprevistos” (p. 54).

Respecto a los elementos de la FAO (2006) se afirma que los tres factores de producción: tierra, trabajo y capital son esenciales para elevar el crecimiento económico en una población. Sin embargo el problema especialmente en las localidades rurales es la falta de maquinaria, siendo la parte fundamental para lograr un rendimiento productivo más eficiente, es decir los tres

factores de producción son necesarios para el desarrollo de las actividades económicas.

El otro aspecto que menciona la FAO (2006) es la baja remuneración de la mano de obra en la mayor parte del país y lo difícil para las personas es no tener otras alternativas para obtener ingresos económicos que les permita mejorar sus condiciones de vida. Después de analizar el concepto de economía rural y conocer las dinámicas productivas de las localidades rurales, en el siguiente apartado se analizan las actividades económicas.

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015: 2) define al empleo “como el escenario donde hay trabajo para todas las personas que quieren trabajar o están en busca de un empleo y tienen la libertad en elegirlo”. La misma OIT menciona que existen dos tipos de empleo, el formal y el informal.

El empleo formal incluye a los trabajadores que tienen una relación laboral reconocida y que cumplen sus derechos laborales (seguridad social, beneficios no salariales de liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo). Mientras que el empleo informal engloba a los trabajadores que aunque reciben un pago por su trabajo, no tienen una relación laboral reconocida y no pueden hacer cumplir sus derechos laborales (OIT, 2015: 2).

México es caracterizado por un empleo informal, por diversas razones entre ellas el tipo de empleo y las horas de trabajo.

Actualmente existen millones de jóvenes en edad de 12 a 29 años desempleados,

universitarios o sin preparación, con empleos temporales y salarios precarios, la solución que optan es irse a trabajar de manera ilegal a los Estados Unidos porque en México no encuentran fuentes de empleo, y mientras otros por razones de pobreza, falta de trabajo y educación se incorporan al crimen organizado.

Después de analizar la situación que se encuentra el país, la estrategia más favorecedora para los individuos es implementar o inculcar desde pequeños el hábito del ahorro e inversión para la generación de ingresos futuros y así elevar la productividad, siempre y cuando se inviertan recursos en la producción de capital.

Metodología

El enfoque de la investigación fue cualitativo, con un alcance descriptivo y exploratorio. El diseño de la investigación incluyó las siguientes fases: la revisión de literatura, el diseño del instrumento de las entrevistas semiestructuradas para recolectar información, además se utilizó la técnica de la observación no participante durante el trabajo de campo para verificar la situación del sector primario, en relación con el empleo e ingresos en la localidad de San José del Pacífico. El estudio presentado es de corte transversal, es decir, sólo se recolectó información en el momento de la aplicación del instrumento.

Las unidades de análisis de la investigación se abordaron mediante el tipo de muestreo de

bola de nieve; las entrevistas fueron aplicadas a 5 hombres y 5 mujeres de 18 a 65 años, cuyo criterio de selección de informantes consistía en que se dedican a las diferentes actividades del sector primario. El tipo de muestra que se utilizó fue no probabilística, que consistió en el muestreo de bola de nieve que resulta flexible para la selección de las unidades de análisis, es decir se pudo acceder a las personas que pudieran brindar información relevante, además como criterio de validación se utilizó la triangulación de la información.

El trabajo de campo se realizó en dos etapas. Primero fue el acercamiento con el agente municipal de San José del Pacífico en el mes de enero del presente año, para la autorización del permiso y en un segundo momento se acudió para llevar a cabo la aplicación de las técnicas de recolección de información.

Resultados y Discusión

El sector primario se compone de las actividades básicas como: la agricultura, la ganadería, el aprovechamiento forestal, entre otros. Sin embargo en el trabajo de campo se encontró que los habitantes de San José del Pacífico, solamente se dedican a la actividad de aprovechamiento forestal. Para afirmar esta situación, se citan las palabras de algunas de las personas entrevistadas:

En San José del Pacífico ya no se dedican a la agricultura ni a la ganadería, acá se dedican a la madera (Minerva, 27 años).

[...] el aprovechamiento forestal es la actividad económica más importante. [...] pero actualmente es clandestino. [...] los obstáculos que han encontrado estas personas en el momento de trasladarlos por las revisiones que hacen. (Fabián, 32 años).

[...] es el medio en que se desenvuelven, la riqueza de recursos naturales que también es una forma de sobrevivir con la tala de árboles que además es tener una facilidad de trabajo en encontrarlo cerca del lugar en donde viven y no tener que salir lejos del lugar de residencia (Ángeles, 35).

Además, los entrevistados hicieron hincapié sobre los problemas que se presentan al realizar la actividad forestal, es decir, existe una tala de árboles de manera intensiva, ante lo cual la población no ha tomado medidas necesarias para detener dichas acciones negativas dentro de la localidad, así como lo manifiestan los informantes:

[...] la actividad del aprovechamiento forestal acá ya se los acabaron en la localidad sino ahora tienen que comprar predios a otro lado, lo que llevado a la escasez de agua por tantos árboles que cortan (Efrén, 65 años).

[...] las dificultades que actualmente se presenta en el aprovechamiento forestal es ahora la plaga en donde se necesita ir tirando esos árboles para que no ataca a los otros, pero es difícil de combatirlo porque todo el cerro está plagado (Simón, 55 años).

Se hace necesario, el análisis de cada uno de los problemas que se presentan en la actividad del aprovechamiento forestal en la población por las alteraciones que vive la naturaleza. De acuerdo a la FAO (2001: 28) “el bosque es más que un productor de madera, en realidad es un ecosistema, un todo con interacciones que incluye suelo, fauna,

agua, comunidades humanas, entre otros elementos”.

En primer lugar se analiza el problema de los accidentes que sufren las personas en el transcurso de su trabajo en la actividad forestal, incluso existen personas que pierden la vida porque se trata de un trabajo pesado, desde tumbar el árbol, cortarlo, y trasladarlo a lugares alejados de su localidad, con condiciones desfavorables para los medios de transporte, así también tienden a sufrir las adversas condiciones climáticas del entorno.

Otro problema que surge en la actividad de aprovechamiento forestal es que la tala de árboles ocurre de forma clandestina, esto con la finalidad de que las personas pueden tener mayores ganancias en un periodo de corto plazo, lo cual afecta principalmente a la sostenibilidad de los bosques. En caso de no regular la actividad, en un futuro no muy lejano se acabarán los bosques de la zona. Aunado a esta situación, es difícil para las personas acceder a los apoyos o proyectos gubernamentales para la reforestación de sus tierras. Dicha situación surge por el desconocimiento que tienen la mayoría de los propietarios sobre los trámites para regular la tala, además de la falta de apoyo de subsidios que permitan financiar dicha actividad, siendo esta razón importante para las personas de la localidad.

Otro problema que se da por la actividad forestal es la escasez de agua que se presenta en la población por la tala inmoderada de árboles que ha afectado a los mantos acuíferos, este problema es lo más relevante, ya que afecta a la población y cada vez se va haciendo más notorio el problema. Si el problema continúa, en un futuro cercano repercutirá en todas las actividades que se desarrollan en la localidad.

Siguiendo con los problemas de la deforestación, se observa que las personas están acabando con sus bosques por la tala inmoderada. Debido a la falta de oportunidades laborales, aumentan las condiciones negativas reflejadas en la localidad y las personas que se dedican a la tala, tienden a salir a otros lugares cercanos (San Sebastián Río Hondo, San Mateo Río Hondo, San Miguel Suchixtepec, entre otros) para trabajar en lo mismo, porque para ellos es difícil dedicarse a otra actividad económica, por la falta de capital que permita la inversión.

Finalmente, la actividad forestal presenta el problema de las plagas que están atacando al bosque, siendo una limitante para la localidad porque se reduce la actividad del aprovechamiento forestal, siendo la principal fuente generadora de ingresos para algunas personas, así también los problemas vinculados a la falta de sustentabilidad de los recursos naturales tienden a expandirse. Si la población no actúa a tiempo para la solución,

en un futuro cercano tendrán alteraciones severas y limitaciones para desarrollar esta actividad y las demás actividades económicas, puesto que no existe una responsabilidad ambiental por parte de las personas para reforestar.

Por otro lado, existen beneficios que obtienen los propietarios de los predios y los empleados de la actividad forestal, para ello se cita el testimonio de uno de los entrevistados, sobre la importancia de la actividad del aprovechamiento forestal.

[...] el aprovechamiento forestal es la actividad económica más importante en San José del Pacífico porque ofrece más número de empleos al igual mayor derrama económica (Francisco, 43 años).

Uno de los principales beneficios que se refleja en la actividad forestal es que genera el mayor número de empleos en esta actividad, es decir se requiere un número considerable de trabajadores por los diferentes procesos que conllevan, permitiendo insertarse laboralmente a las personas que necesitan algún empleo para subsistir.

Por otra parte los dueños de los predios donde se realiza la actividad forestal invierten los ingresos de esta actividad en otras actividades como la construcción de cabañas y el establecimiento de tiendas de abarrotes, etc. Lo cual conlleva a elevar sus ingresos derivados principalmente de la actividad forestal.

A pesar de ser una de las actividades más riesgosas o pesadas, las personas jóvenes prefieren trabajar en la actividad forestal por el salario que perciben, obteniendo un promedio de 500 pesos diariamente, salario que es difícil obtener en otras actividades que se realizan en la localidad.

A través de la aplicación de las entrevistas se identificó que la mayoría de los empleados que se dedican al aprovechamiento forestal son hombres que viven en las casas alejadas de la carretera federal, mientras que las mujeres se dedican a los labores del hogar, es decir estas personas no tienen la facilidad de dedicarse a las actividades relacionadas con el turismo, por la ubicación de sus viviendas.

De acuerdo a la información obtenida de las fuentes primarias se encontró que las personas de la localidad han abandonado el trabajo agrícola, esto inició desde que el gobierno dejó de subsidiar insumos para el campo, a partir de entonces a las personas se les hizo difícil seguir invirtiendo en la compra de los insumos, en especial del fertilizante, además ya se percibía la infertilidad de la tierra y al no utilizar los productos químicos la producción era escasa y la cosecha ya no era suficiente ni para el autoconsumo; otra razón del abandono fueron las condiciones climáticas de la localidad en especial de la escasez de lluvia.

Derivado del párrafo anterior se citan los testimonios de los siguientes informantes:

[...] por las condiciones climáticas de la comunidad porque se siembra en abril, mayo junio y el proceso es muy lento por el frío que hace acá y la cosecha es hasta diez meses que empieza a llover mayo o junio, agosto, septiembre y a veces mero que está en jilote de maíz deja de llover en octubre ya no crece el elote por eso es que no se siembra, si por eso muchos campesinos que eran antes o rancheros salieron para la ciudad [...] el abandono del campo se debió a la inflación de los insumos que se utilizan en el campo en especial el fertilizante sin embargo eso provocó que ya no produce la tierra por lo mismo que todas las personas le ponen mucho fertilizante y la tierra se va quemando, ahora si ya no se pone fertilizante ya no se da el maíz ambas ya se acostumbraron hasta para crecer ya no quiere la milpa o crece muy amarillo sin fertilizante (Efren, 65 años).

Es necesario mencionar a la SEC (2016) quién señala que el abandono del campo se debe a la falta de inversión en equipamiento, por los altos costos de los insumos y por la falta de apoyo gubernamental (subsidios) los cuales han provocado el abandono del campo, en especial de la clase vulnerable.

Por otra parte para invertir en el campo los campesinos solicitaban préstamos ya sea en especie o en efectivo, y en el momento de obtener la cosecha pagaban sus deudas, esto generaba un círculo vicioso que desalentó económicamente a los agricultores de San José del Pacífico, y efectivamente mediante la observación se precisó que en la localidad no existe ningún tipo de cultivo, es decir las personas abandonaron totalmente los trabajos de agricultura.

Después de describir y explorar la situación del sector primario de la localidad de San José del Pacífico, en términos generales se puede decir que la actividad forestal es la única que realizan las personas perteneciente a este sector, siendo una actividad que se encuentra alejada del asentamiento humano, además de que las personas que se dedican a esta actividad no tienen otras alternativas para dedicarse al comercio o al turismo, pero también algunos otros prefieren trabajar en el aprovechamiento forestal, porque perciben mejores ingresos que en cualquier otra.

Conclusiones

Dentro del sector primario que se desarrolla en la localidad de San José del Pacífico, se concluye que la agricultura ha sido abandonada totalmente por múltiples factores: entre ellas las condiciones climáticas desfavorables, la falta de subsidios, la tierra infértil, la escasez de lluvia, así también por la percepción de los habitantes que lo consideran como un proceso lento, esto significa que es muy difícil lograr que los habitantes obtengan un desarrollo económico porque para eso se requiere la inversión en el sector primario, luego al sector secundario y por último en el sector de servicios.

Se pudo identificar que en San José del Pacífico la mayoría de las personas se dedican a la actividad del aprovechamiento forestal puesto que este, abastece económicamente a la

población, aunque es una actividad que implica efectos negativos por la alteración de los recursos naturales. De acuerdo a los problemas que se presentan en la localidad de San José del Pacífico es probable que en un futuro se extinga la actividad del aprovechamiento forestal por los daños que esta provoca, especialmente por la escasez del agua, porque de alguna manera las montañas son las que filtran el agua y si no se regula dicha actividad el líquido tenderá a escasearse.

Para abatir los problemas que se presentan en la actividad del aprovechamiento forestal, se requiere el desarrollo de las TIC, esto con la finalidad de hacer mapeos de manera general en la localidad de San José, e identificar a través de software los predios que se requieren reforestar. Además con la ayuda de la tecnología, se podría agilizar la actividad de aprovechamiento forestal de forma sustentable. Para ello se necesita de innovación y creatividad para el desarrollo e inclusión las TIC en dichas actividades, lo cual representa un reto debido a la brecha digital existente y lo complicado de la tarea por el difícil acceso a la ubicación de la localidad.

Por otra parte, se establecen algunas recomendaciones para lograr rescatar al campo y obtener un mayor avance hacia al desarrollo productivo en el sector primario en la Sierra Sur, en especial en San José del Pacífico. En primer lugar, diversificar las actividades del sector primario, para que de esta forma las

personas puedan vender sus productos en cualquier época del año, no precisamente en temporadas de lluvia. Pero para ello, se requiere la inclusión de tecnologías, para la ocupación de maquinarias con la finalidad de agilizar la producción agrícola, además de buscar alternativas para obtener paquetes tecnológicos para al campo.

En segundo lugar, se sugiere a los productores fomentar la producción de productos orgánicos, con la finalidad de ofrecerlos en nichos de mercados focalizados, con individuos que posean suficiente poder adquisitivo y capacidad de compra, pero sobre todo con disposición a pagarlos con mejores precios. Esto se podría complementar con el uso del internet, es decir ofreciendo estos productos en los mercados digitales, no precisamente en los mercados locales.

En tercer lugar, se sugiere a las personas que reciben ingresos provenientes de las transferencias y remesas de San José del Pacífico, invertirlos en proyectos productivos, con la finalidad de crear nuevas fuentes de trabajo e incrementar sus ingresos, con la meta de ya no depender de los recursos externos. En este mismo sentido, el incorporar las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) permitiría una mejor administración de los recursos disponibles en la localidad para maximizar sus utilidades.

Para futuras investigaciones se recomienda el señalar el rol de los sectores secundarios y terciarios en la población de San

José del Pacífico que permita el contrastar las actividades derivadas del sector primario con otros sectores económicos.

Bibliografía

- Argemi, L. (2001). "La historia de la economía agraria: una primera aproximación", en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 192, pp. 9-32.
- Astudillo, M. M. (2012). *Fundamentos de economía*. México: UNAM.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*. México D.F., CONEVAL.
- Cruz, M. y Polanco, M. (2014). "El sector primario y el estancamiento económico en México", en *Revista problemas del Desarrollo*, 45, pp. 9-33.
- Dirven et al., (2011). *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Sistema para la Consulta de Información Censal 2010*. México: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). *Producto Interno Bruto de México durante el cuarto trimestre de 2016*. México: INEGI.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2006). *Información sobre el manejo forestal, recursos forestales y cambio en el uso de tierra en América Latina*. Perú: FAO.
- Organización Internacional del Trabajo (2015). "Empleo", en *Serie de Estudios Económicos*. México: OIT.
- Pipitoni, U. (2007). *Modernidad Congelada: Un estudio de Oaxaca, Kerala y Sicilia*. México: CIDE.
- Rojas, M. B. (1992). *Miahuatlán, un pueblo de México*. México: Glifo.

Secretaria de Estado y Comercio (SEC, 2016).

Informe económico y comercial. México:
SEC.

Sistema de Cuentas Nacionales. (2008).

Sistema de Cuentas Nacionales 2008.
Nueva York: OCDE, UN, BM, CE, FMI.