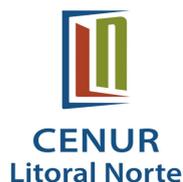
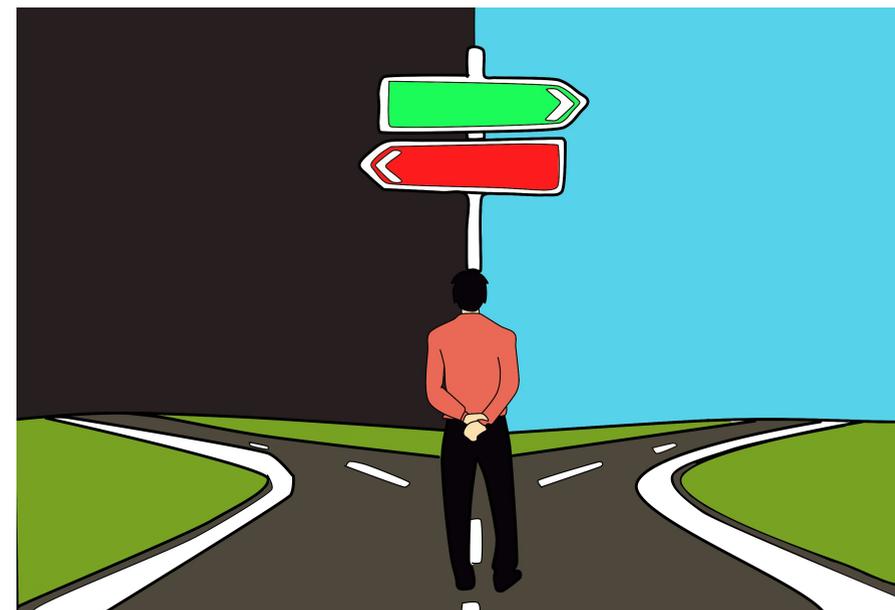


El libro que el lector tiene entre sus manos busca demostrar que independientemente de cualquier sistema económico imperante, la fortaleza social del mismo no son los intereses económicos estatales o empresariales, sino la atención de necesidades humanas colectivas. Por ello, el libro no sólo analiza y critica esta realidad recrudescida en los últimos 10 años, sino que propone una comunión de intereses que permitan desarrollo y bienestar social basado en una nueva mirada estatal, la cual pondere a la economía social, donde la participación colectiva sea en insumo principal de las políticas sociales en las regiones aquí estudiadas.

En este sentido, el libro tiene el firme propósito de constituirse en un insumo tanto para tomadores de decisiones como para los nuevos cuadros profesionales en formación y para la sociedad civil, la cual, ante la opacidad gubernamental, genera las alternativas de intervención demandadas por los actores sociales latinoamericanos.

Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y Uruguay



Coordinadores:
Carlos Mario Correa Cadavid
Rosmari Negrín
Carlos Alberto Garrido de la Calleja
Diana María Lopera Montoya

**Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y
Uruguay**

Coordinadores

*Carlos Mario Correa Cadavid, Rosmari Negrín, Carlos Alberto
Garrido de la Calleja y Diana María Lopera Montoya*

Primera edición 2019
Diciembre
Universidad de la República del Uruguay
Grupo de Estudio de la Participación y la Descentralización
Colegio Mayor de Antioquia, Colombia
"Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales".

ISBN: 978-1-79484-439-1

Impreso en Morrisville, Carolina del Norte.

Índice

Introducción	5
Las políticas públicas de desarrollo rural en Uruguay y Argentina. Análisis comparativo Programa Uruguay Rural y Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios. <i>Rosmari Negrin</i>	10
Descentralización de políticas sociales en Uruguay: la llegada al territorio de los organismos nacionales. Fabricio Carneiro, Martín Freigedo, Alejandro Milanesi y José Raúl Rodríguez.....	26
Mujeres cubanas: su construcción social y política en la Cuba Socialista. Yalily Ramos Delgado.....	41
Política social desde un enfoque de cohesión social: un nuevo paradigma de desarrollo en México. Luis Fernando Villafuerte Valdés Daniel Arturo Romero León.....	53
Intervención social de caso en contextos de violencia social Nemesio Castillo Viveros Erika Patricia Rojas González Ángeles Janeth Cardiel Reyes.....	65
La economía participativa frente al proceso de globalización Mauricio Lascurain Fernández Daniel A. Romero León.....	85
Propuesta de protección y acompañamiento a poblaciones migrantes en México: las deportaciones y las migraciones de paso. Dos estudios de caso. Carlos Alberto Garrido de la Calleja.....	98

Los márgenes sociales como productores intencionados de modelos de enseñanza-aprendizajes para la sobrevivencia, la resistencia y la dignificación desde los medios alternativos de comunicación.

Roger Arias Grajales
Néstor López López.....126

Sociedad civil e intervención social
Nemesio Castillo Viveros.....142

Desiguales entre los desiguales: el caso de los asalariados rurales jóvenes
Juan Romero.....164

Políticas Públicas de género en la salud
Erika Patricia Rojas González.....192

Peritaje cultural antropológico en el sistema de justicia penal, el caso de los rarámuri presos en Guachochi, México
Carlos Murillo Martínez.....224

Introducción

En un contexto latinoamericano donde el reclamo social reescribe la historia de las regiones exigiendo cada vez más a los gobiernos la cercanía de su agenda pública a las necesidades de la población, el presente libro no sólo rescata las experiencias de trabajo de los autores, sino que, a través de ellas, se proponen alternativas encaminadas a mejorar la vida cotidiana de los actores sociales latinoamericanos.

Para ello, las experiencias académicas-sociales aquí presentadas centran su propuesta en rescatar el discurso de las personas como entre otros, lo hace Rosmari Negrin en su texto titulado *Las políticas públicas de desarrollo rural en Uruguay y Argentina. Análisis comparativo Programa Uruguay Rural y Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores*. En este trabajo, la autora plantea el estudio de las principales políticas públicas con énfasis en la reducción de la pobreza en el medio rural implementadas desde el Estado a nivel nacional en Uruguay y Argentina entre los años 2005-2011.

En esta misma región de nuestra América del Sur, Fabricio Carneiro, Martín Freigedo, Alejandro Milanesi y José Raúl Rodríguez, en el capítulo *Descentralización de políticas sociales en Uruguay: la llegada al territorio de los organismos nacionales*, sostienen que existe una marcada atención gubernamental por centralizar la planificación de la gestión pública, ante lo cual, en su texto argumentan que el acercar la gestión y el gobierno a los ciudadanos, permitirá una atención pertinente e incluyente en las áreas del empleo, vivienda, salud y educación.

Llevando nuestra mirada otra región de nuestra América, Yalily Ramos Delgado en su texto *Mujeres cubanas: su construcción social y política en la Cuba Socialista*, aborda dos elementos básicos sobre la construcción política de la mujer cubana; el primero es el proyecto social de la Revolución cubana, que se sustenta en los preceptos revolucionarios y los grupos de medidas que se tomaron al momento del triunfo, y en un periodo posterior, que constituyó el proceso de transición del sistema

capitalista a un sistema socialista. Y el segundo elemento que aborda Ramos, es la política social dirigida precisamente a la mujer considerada dentro de los grupos en desventaja social.

De Cuba viramos hacia México, donde Luis Fernando Villafuerte Valdés y Daniel Arturo Romero León con su texto *Política social desde un enfoque de cohesión social: un nuevo paradigma de desarrollo en México*, sostienen que a pesar de que a mediados de los años mil novecientos setenta que se implementan de manera institucional los programas de combate a la pobreza, los resultados no han sido los más efectivos, ya que de manera tradicional las políticas sociales se enfocaban en atacar las consecuencias de la pobreza, pero no trataban de resolver las causas que la originaban, y de acuerdo a los autores, esa es la gran falla de la política social en México: el no generar un esquema transversal de resolución de los problemas que originan la pobreza.

Siguiendo en esta región de América, con su trabajo *Intervención social de caso en contextos de violencia*. Nemesio Castillo Viveros, Erika Patricia Rojas González y Ángeles Janeth Cardiel Reyes, muestran la sistematización del proceso de intervención de una práctica de caso en la Casa Hogar de Niños Emmanuel A.C. en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Los autores orientan sus resultados a los largo del texto, a la luz de dos preguntas guía: ¿cómo se manifestaba las conductas violentas del usuario en el albergue? y ¿cuáles eran las consecuencias de la indisciplina?. Cabe señalar que el objetivo de su intervención se basó en identificar y analizar las razones del usuario al tener un comportamiento inadecuado e intervenir y modificar su conducta, lo cual muestran al lector con su capítulo.

En esta tesitura de participación social, Mauricio Lascurain y Daniel Romero en su texto *La economía participativa frente al proceso de globalización*, proponen a las sociedades actuales volver la mirada hacia lo local, en especial al consumo de productos con bajo valor añadido. Considerando que muchos de estos artículos enfrentan en el mercado una competencia no solo local, sino también internacional, que en muchos casos dificulta su

desarrollo. Argumentan que esta competencia ha sido fomentada por lo que se ha denominado globalización económica, la cual se caracteriza por su naturaleza transformadora del entorno, especialmente, del comercio, las finanzas, el empleo, la tecnología, las comunicaciones, las formas de vida y gobernar.

Siguiendo la sugerencia precedente de volver y a su vez voltear hacia la gente, en su capítulo *Propuesta de protección y acompañamiento a poblaciones migrantes deportadas y centroamericanas en México. Dos estudios de caso*, Carlos Garrido sistematiza sus experiencias migratorias vividas en campo, especialmente en zonas fronterizas con los Estados Unidos y Guatemala, y nos dice cómo tanto la academia, instituciones, sociedad civil, grupos filantrópicos y religiosos, desde una perspectiva social participativa, pueden articularse en la atención de migrantes mexicanos deportados y migrantes centroamericanos de paso.

Después de este recorrido por el Norte de Nuestra América, volvemos al sur para conocer el trabajo Roger Arias Grajales y Néstor López López, *Los márgenes sociales como productores intencionados de modelos de enseñanza-aprendizajes para la sobrevivencia, la resistencia y la dignificación desde los medios alternativos de comunicación*. Cabe señalar que su trabajo se origina en la investigación “Medios alternativos de comunicación de la comuna 13 de Medellín: Apuestas y propuestas de resistencia en el territorio”, llevada a cabo entre los años 2017 y 2018. Aunque el objetivo inicial de la investigación se centró en el surgimiento de medios alternativos de comunicación y su papel en procesos de acción no violenta en un territorio marcadamente conflictivo por el accionar de diferentes actores armados ilegales y legales, rápidamente se hicieron visibles dinámicas relacionadas con la historia misma de asentamientos subnormales convertidos en barrios y también de diversidad cultural que han propiciado soluciones creativas a problemas aparentemente insolubles si se tiene en cuenta que es una porción de ciudad en la que se han realizado intervenciones de toda índole.

En este contexto de resistencia social Nemesio Castillo Viveros nos presenta “*Sociedad civil e intervención social*”, donde considera que actualmente estamos experimentando una transformación del campo de lo político en la relación entre el Estado y la Sociedad civil, lo que se puede nombrar como la institucionalización de la sociedad civil, ello se ha dado mediante la implementación de diferentes leyes que reglamentan el acceso a los recursos públicos y el comportamiento de la sociedad civil, ahora éstas son quienes filtran las demandas de los ciudadanos, son quienes diseñan desde sus escritorios los proyectos de intervención, son quienes diagnostican las necesidades de la comunidad, sin embargo, a pesar de todo hay posibilidades de resistencia para incidir en la esfera pública. Pero para entender lo que vivimos hoy, se hace un recorrido para comprender y describir la capacidad de incidencia pública de las organizaciones de la sociedad civil y se aclaran las diferencias conceptuales entre la visión clásica y la perspectiva contemporánea de la sociedad civil.

Para cerrar este recorrido académico-social analítico, crítico y propositivo por nuestra realidad latinoamericana, en su capítulo *Desiguales entre los desiguales: el caso de los asalariados rurales jóvenes*, Juan Romero analiza la forma en la cual se reconfigura el espacio social rural latinoamericano. Resultado de este análisis, Romero advierte, que, en las últimas tres décadas, se han dado las siguientes tendencias: consolidación del proceso de transición demográfica lo que impacta en la estructura y configuración de la familia rural; proceso de urbanización de medianos y pequeños centros urbanos; desarrollo de modelo tecnológico intensivo (revolución verde); transformación de la estructural del mercado laboral; procesos de emigración campo-ciudad.

Juan Romero Al observar de qué forma se reconfigura el espacio social rural latinoamericano se advierten en las últimas tres décadas algunas de las siguientes tendencias: consolidación del proceso de transición demográfica lo que impacta en la estructura y configuración de la familia rural; proceso de urbanización de medianos y pequeños centros urbanos; desarrollo de modelo

tecnológico intensivo (revolución verde); transformación de la estructural del mercado laboral; procesos de emigración campo-ciudad.

En este contexto, Romero analiza de forma comparativa las condiciones sociales de los asalariados rurales considerando elementos estructurales productivos, sociales y generacionales en los últimos 10 años. De acuerdo al autor, estas condiciones se generan en un marco de debate acerca de las transformaciones productivas-tecnológicas, reestructuración del proceso capitalista y sobre todo, del impacto que todos estos procesos tienen en los territorios rurales.

Por su parte, Erika Rojas cierra el libro con el capítulo “*Políticas Públicas de género en la salud*” donde identifica y discute la perspectiva de género aplicado a las políticas públicas, planes y programas vinculado a la prevención del cáncer cervicouterino en México, así como en la atención médica a las usuarias del examen del Papanicolaou, asimismo se realiza un análisis general de los programas establecidos, así como la descripción de los factores de riesgo de los mencionados programas, que tienen la finalidad de disminuir las tasas de mortalidad por cáncer cervicouterino en México.

Finalmente, Carlos Murillo Martínez, nos comparte *Peritaje cultural antropológico en el sistema de justicia penal, el caso de los rarámuri presos en Guachochi, México*, donde se destaca que, Los rarámuri, pueblo originario de Chihuahua (México), que son procesados en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, son vulnerables ante el sistema judicial porque no se les aplica el peritaje cultural antropológico, lo que provoca una deficiente defensa jurídica y no garantiza el Acceso a la Justicia, ni el debido proceso legal, que son Derechos Humanos; esta realidad está invisibilizada por el Estado y tiene como consecuencia la criminalización de la cultura rarámuri.

Las políticas públicas de desarrollo rural en Uruguay y Argentina. Análisis comparativo Programa Uruguay Rural y Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

Rosmari Negrin

Introducción

El trabajo a presentar plantea el estudio de las principales políticas públicas con énfasis en la reducción de la pobreza en el medio rural implementados desde el Estado a nivel nacional en Uruguay y Argentina entre los años 2005-2011 miradas a través de los Programa Uruguay Rural en Uruguay y Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios en Argentina de ahora en adelante (PUR y PROINDER).

La investigación realizada fue de carácter documental, se analizaron trabajos académicos e institucionales sobre la temática y se puso el mayor foco en los documentos programáticos de ambos programas. La metodología utilizada fue de corte cualitativo, trabajando para el análisis la técnica análisis de discurso. El objetivo del artículo es presentar un análisis comparativo de las principales características de los programas.

Dentro de los principales resultados se destaca que ambos programas son muy similares y si bien las agencias financiadoras no son la mismas, los lineamientos generales, estrategias y metodologías de trabajo, sí. Se implementan en el marco de redefiniciones de políticas a nivel nacional que va de la mano de una ola de gobiernos progresistas en los países de América Latina en general y de los países en estudio en particular.

Las evaluaciones realizadas en ambos programas, reconocen falencias como no llegar a toda la población pobre y no lograr reducir la pobreza significativamente, entre otras varias cuestiones a seguir trabajando, de todas formas se resalta un sin

fin de potencialidades como el aumento del ingreso, mejoras en la infraestructuras, el acceso a servicios básicos como electricidad, agua potable, educación, servicios de salud, etc, un mayor involucramiento en actividades grupales y/o comunitarias, mayor acceso a información y comunicación.

La Pobreza Rural

La pobreza como problemática ha estado en la agenda pública de los países de América Latina por muchas décadas y seguramente seguirá formando parte. Encontrar respuestas efectivas a la mitigación o reducción de la pobreza es un desafío que lleva varios años sin lograr avances significativos respecto al tema. Si bien en el período de tiempo existieron algunas propuestas con relativo éxito en cuanto a la reducción de la misma y a la mejora de la calidad de vida de algunos sectores más desfavorecidos, siguen siendo muchas las personas que viven en situaciones de pobreza e indigencia en el continente.

Estudios sobre pobreza rural en América Latina indican que este fenómeno persiste a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por los gobiernos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación (Echeverri y Sotomayor, 2010).

Según la CEPAL (2009), entre 1980 y 1990 la indigencia rural habría aumentado de 32,7% a 40,4% y luego bajado a 28,1% en 2007, mientras que la pobreza rural habría aumentado de 59,9% a 65,4% y luego bajado a 52,1%, para los mismos años. Al analizar la situación por países, se observa que en la mayor parte de ellos la pobreza rural decae en los últimos años, siendo los casos más claros los de Chile (de 31,1% a 12,3% entre 1994 y 2006), Colombia (de 62,4% a 50,5% entre 1994 y 2005), Costa Rica (de 25% a 19,6% entre 1994 y 2007), Brasil (de 55,6% a 45,7% entre 1996 y 2007) y México (de 56,5% a 40,1% entre 1994 y 2006). Esta caída es menos

marcada en países como Guatemala (de 69% a 66,5% entre 1998 y 2006), Honduras (de 80,5% a 78,8% entre 1994 y 2007) o Perú (de 72,7% a 69,3% entre 1997 y 2006) (Echeverri y Sotomayor, 2010:13).

Según la encuesta continua de hogares (ECH) 2010 la pobreza por ingreso en zonas rurales en Uruguay pasó de 17,9% en el año 2006 a 4,6% en el 2010. En Argentina por su parte los datos sobre pobreza rural nos son tan actualizados, y varían sustancialmente según cada región. Al año 2002 entre cuatro y seis de cada diez habitantes rurales tenían Necesidades Básicas Insatisfechas. Dependiendo de la provincia se observa hasta un 56% de personas viviendo en situación de pobreza rural en este país (Lattuada, et al; 2015).

Desde las políticas de desarrollo rural se ha trabajado en la búsqueda de alternativas que permitan la superación de este fenómeno durante décadas sin mayor éxito. En principio los mismos se basaban en soluciones de corte netamente economicistas, pasando por diferentes etapas hasta llegar a hoy día en que se procura una visión más completa e inclusiva de todas las dimensiones de vida de los individuos. Si bien no hay un consenso general, se han llegado a algunos acuerdos en lo que a la temática refiere, tomando gran preponderancia la noción de desarrollo rural con enfoque territorial. Desde este enfoque se entiende al desarrollo desde un abordaje integral de las diferentes dimensiones que conforman la ruralidad. Entendiéndose al territorio como producto histórico de relaciones socio económicas, políticas, culturales particulares y con una fuerte dependencia e interrelación entre estas dimensiones de acuerdo a los recursos naturales con los que cuenta.

Los Lineamientos generales de los programas estudiados

Los lineamientos generales de las políticas públicas para el desarrollo rural en Uruguay y Argentina en el periodo analizado se enmarcan en un proceso en el que se pasa de regímenes de corte neo liberal a nuevos gobiernos de corte progresistas. Las políticas de desarrollo rural no fueron la excepción, por lo que también

experimentaron importantes cambios en su concepción y posterior implementación en ambos países.

Estos cambios en las políticas de gobiernos se dieron - con algunas diferencias- en toda Latinoamérica transitando de gobiernos de derecha con políticas neo liberales a gobiernos de izquierda con políticas progresistas, estas últimas con fuerte énfasis en la redistribución de la riqueza y retomando el control del Estado sobre las economías nacionales.

Los programas estudiados convergen en una reestructura de los mismos luego de una primera etapa en la década de los 90, en el caso del PUR la reestructura se dio debido a fuertes críticas desde la agencia que lo financió. Los cambios que se proponen dentro de los programas y la ejecución de esta nueva etapa también coinciden en ambos países con el giro a nivel político institucional debido a la instauración de nuevos regímenes políticos.

Desde estas nuevas administraciones y en la búsqueda del combate a la pobreza se apuesta a desarrollar económica, social y productivamente los países a través de la implementación de programas que brinden, subsidios, financiación, capacitación, entre otras, como forma de subsanar las distintas vulnerabilidades a las que se enfrentan la población rural pobre.

De forma resumida se puede decir que las principales estrategias desarrolladas en el intento de combate a la pobreza rural apuntaron al desarrollo de las comunidades rurales haciendo énfasis en dos grandes ejes: Por un lado, el desarrollo institucional y por otro lado el apoyo a las iniciativas de producción rural. En cuanto al desarrollo institucional se apostó al fortalecimiento del mismo, la implementación de políticas de descentralización institucional (en Uruguay) y la articulación de los diferentes actores involucrados en el medio rural con el Estado (organizaciones rurales, comisiones, grupos de productores, y/o todo tipo de instituciones presentes en el medio).

En cuanto al apoyo a las iniciativas de producción rural, la misma se enfocó en la asistencia técnica, el apoyo a las familias

rurales pobres en la producción, gestión, y comercialización, entrega de subsidios, capacitaciones, y fortalecimiento de las capacidades locales. Se busca con estas estrategias mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre mediante al aumento del ingreso y la productividad, sumando acciones en cuanto al fortalecimiento institucional y la organización y participación de los mismos en el entendido de que el tratamiento de estas dimensiones es indispensable para el logro del desarrollo rural.

Al respecto la estrategia para el caso uruguayo implicó la búsqueda de la institucionalización de las políticas y de las acciones de desarrollo rural para la sostenibilidad de las mismas, el fortalecimiento del rol y las capacidades del MGAP, revitalizando y fortaleciendo las organizaciones de productores/as familiares y asalariados rurales y estimulando el desarrollo de espacios donde las diferentes instituciones públicas y privadas locales se encuentren e intercambien los planteos de políticas de desarrollo (PUR, 2011).

La población objetivo definida por los programas fue la familia rural como unidad, el PROINDER Adicional planteo la atención a 22000 familias mientras que el PUR se propuso llegar a 10000. En este sentido y teniendo en cuenta el número de pobres rurales en cada país se puede decir que el PROINDER adicional fue menos ambicioso que el PUR en estas segundas etapas y aclaramos aquí que hablando puramente en términos numéricos. Como ya se mencionó anteriormente en Uruguay, hay algo más de 100000 personas viviendo en condiciones de pobreza en las áreas, las que representan la quinta parte de la población residente en este medio. En Argentina en el medio rural son alrededor de 338.596 hogares tienen necesidades básicas insatisfechas, algo más de un millón y medio de personas.

Los programas analizados son similares, esto se ve reflejado a lo largo de los documentos programáticos. Las estrategias principales son determinadas por los agentes que financiadores (FIDA y BIRF), que si bien como ya se mencionó no son el mismo plantean soluciones y herramientas muy similares

para el abordaje de la pobreza rural, de todas formas, se suma a estas los aportes territoriales surgidos en las instancias participativas de consulta a los actores implicados.

Tienen como principal objetivo reducir la pobreza rural, actuando sobre las causas que la originan. En este sentido se observa tanto en el PUR como en el PROINDER dos ejes de acción claros, uno que tiene que ver con el desarrollo económico productivo, donde se entiende que esta puesto el mayor énfasis en cuento a recursos (económicos, humanos, etc.) y otro el fortalecimiento institucional. Éste se aboca a desarrollar las capacidades institucionales, tanto de los ministerios, instituciones regionales, provinciales y/o locales involucradas en el desarrollo rural, así como organizaciones, comisiones fomentos o grupos de productores rurales.

Se entiende que el desarrollo de las capacidades institucionales es fundamental para el desarrollo en tanto y en cuanto estimula y facilita las relaciones entre actores locales y regionales, en este sentido se observó en los territorios mayores niveles de involucramiento y autogestión en la población beneficiaria, así como la creación de nuevas organizaciones sociales, reestructuración de las ya existente y aumento de las vinculaciones entre organizaciones en los territorios. Se busca con estas estrategias estimular el capital social en el medio rural, en el entendido que estos son espacios que promueven y estimulan la participación, el debate, el trabajo en redes y la generación de demandas entre otras. Estos espacios e instancias no abundan en el medio rural por lo que no se genera el capital social necesario para lograr el desarrollo rural. Es por eso que se busca desde los programas producir capital social fomenta la acción colectiva en pro de la ampliación de la ciudadanía (Riella y Vitelli, 2005).

En ambas concepciones se aboga por la apuesta al desarrollo con inclusión y sustentable en el tiempo, que permita a las comunidades superarse económica social y culturalmente. Sin embargo y como ya se mencionó anteriormente, el mayor énfasis para la superación de la pobreza este puesto en las estrategias económicas y productivas a través de subsidios, microcréditos y

estrategias de inserción a mercados, lo que termina predominando ampliamente a la hora de la implementación del mismo quedando relegadas y en clara falta la propuesta socio cultural. Al respecto Lattuada 2015 plantea que en el PROINDER se puso mayor énfasis en los aspectos productivos, seguidos por lo comerciales y por último los organizativos. Para el caso uruguayo y de la lectura del PUR se destaca que la estructura del programa es muy similar. En definitiva, en ambos se plantea el abordaje integral, lográndose a través de las estrategias presentadas el tratamiento multidimensional del problema, sin embrago el mayor énfasis sigue estando puesto en las dimensiones económico productivas lo que se ve reflejado no solo en la implementación, que como ya se dijo tiene fuerte énfasis en las estrategias económico productivas sino en las evaluaciones de los mismos, en las que se destacan fuertemente los resultados en términos de indicadores económicos.

Más allá de los planteamientos de un abordaje integral del desarrollo rural, el principal énfasis esté puesto en las dimensiones económico productivas, dejando en segundo plano lo socio organizacional y relativizando la importancia dada desde los programas -en los hechos- al enfoque territorial.

Otra cuestión a tener en cuenta que surge de la lectura de los programas y es la condición planteada en ambos respecto de la conformación de grupos para acceder a los beneficios. Cabe plantearse si este requisito puede tener efectos contraproducentes al “forzar” de alguna manera a los pobladores a la conformación de los mismos para la obtención del beneficio. Si bien no está en discusión el beneficio de dicha herramienta como potenciadora de las diferentes capacidades individuales, y de la facilidad en el acceso a determinados recursos que de forma individual estos productores no conseguirían, llevar a delante un grupo de trabajo que no surgió espontáneamente, es un desafío importante -no solo para los técnicos sino para los productores también- que muchas veces termina siendo solo una formalidad desintegrándose una vez terminado el programa.

En cuanto a la participación, se acuerda con Manzanal, 2009 en que si la participación y fortalecimiento organizacional no

está enmarcada en una estrategia nacional e internacional tiende a darse a modo de “consulta” sobre temas específicos. Debería existir una estrategia metodológica participativa que se desarrolle a lo largo de todo el ciclo de los programas. Destaca además que no existen en terreno equipos interdisciplinarios para la formación en este tipo de metodologías, ni se prevén capacitaciones a los actores locales para que aprendan a manejarse en contextos grupales diversos. Tampoco existen prácticas o espacios de aprendizaje respecto de las formas de concertación de intereses, ni se capacita para la promoción de la economía social ni organizaciones de representación de intereses de los pequeños productores.

Además, la autora plantea que, se suma que la financiación de los agentes internacionales implica una serie de normativas y formalidades que restringen aún más los márgenes de libertad para programar y actuar a escala local, haciéndose muy difícil el rescate de la especificidad de cada lugar y sus habitantes (Ídem). En este sentido se puede decir que los postulados del desarrollo territorial rural tal y como se plasman en los programas, quedan principalmente en el plano teórico, implementándose programas similares en territorios diametralmente opuestos.

La inclusión de la consideración de la población “indígena” agraria pobre es una diferencia lógica encontrada entre ambos programas, en este sentido Argentina contempla dicha población y Uruguay no, por la sencilla razón de que en Uruguay la misma casi no existe. En ambos programas se incluyen el tema de género y juventud, siendo éstos transversales a los mismos.

Los principales resultados de las evaluaciones

En las evaluaciones de los programas, se observan algunas diferencias como son que, en el caso argentino la evaluación de eficiencia y de impacto estuvo a cargo de una consultora externa y en Uruguay por el área de evaluación del MGAP. Para el PUR no se logró realizar la evaluación de impacto propuesta inicialmente

por no contar con datos base para los principales indicadores del proyecto, si se logró una evaluación de resultados y de percepción de los resultados.

En cuanto a los principales resultados se lograron superar las metas propuestas tanto para el PUR como para el PROINDER, en el caso del PUR “el proyecto ejecutó el 100% de los fondos que estaban previstos, destacándose en la evaluación que este significó un grado indiscutible de avance respecto de las metas previstas” (PUR, 2011).

En número de beneficiarios, la meta del PUR fue atender a 10000 lográndose superar dicho cometido, para el caso del PROINDER, “mientras que la meta fue la de atender 44.000 familias (22000 en el adicional), la cifra alcanzada fue de 73.552 familias entre ambas etapas del programa, es decir, un 54,3% por encima de la meta” (PROINDER 2010). Los programas permitieron a un número importante de pobres rurales acceder a la posibilidad de incrementar sus ingresos, mejorar la infraestructura de sus predios, sean estas en alambrados, galpones, tajamares, bebederos, vivienda, entre otras. Acceder a servicios como agua potable o luz eléctrica, diversificar la producción, acceder a mercados locales o regionales sea de forma individual o mediante la participación organizaciones o grupos, acceder espacios de capacitación altamente valorados por el espacio de intercambio de experiencias y el conocimiento de otros pares generado.

Si bien se reconocen para ambos casos que el apoyo económico - en la mayoría de los casos no reembolsable - no fue suficiente, si es visto como un aliciente por los técnicos y beneficiarios de los programas sobre todo por el momento crítico (económico productivo y en algunos territorios climático-sobre todo para el caso argentino-) en que se accedió al mismo.

Las evaluaciones de los dos programas plantean que aún queda mucho por hacer, pero se destaca como altamente positivo los logros alcanzados; como son el aumento de la productividad, de los ingresos familiares de la población objetivo, la mejora en las condiciones de vida y trabajo, el acceso a infraestructura y

servicios básico, además la experiencia y conocimiento generado en el marco de los mismos como base para futuras políticas de desarrollo rural. En este sentido se conformó una masa de técnicos y profesionales formados en la materia, con vinculación y comprensión de la realidad de los diferentes territorios en que se desempeñaron, logrando generar conocimiento y poner en agenda la cuestión del desarrollo rural en ambos países.

Es común el reconocimiento de la falta de un Plan Nacional de Desarrollo como política de Estado hace que muchas veces las coordinaciones y articulaciones -más allá de la intencionalidad central – se dificulten en la concreción en el territorio, generando lentitudes y dificultades de interacción institucional lo que fue percibido por la población objetivo y los técnicos (PUR, 2011).

Otra cuestión no menor que surge del análisis de los programas principalmente en el caso argentino y de la observación personal en diferentes trabajos de campo en Uruguay (lo que hace suponer pueda comportarse de la misma forma), es el corrimiento hacia arriba del perfil los beneficiarios focalizados. Esto es una consecuencia de la mayor capacidad que tienen los sectores de mayores recursos para gestionar apoyo y, cuando corresponde, para devolver los créditos. Por ello luego se encuentra que los grupos de beneficiarios tienen un perfil no concordante con el que predeterminan los Programas de Desarrollo” (Manzanal et al, 2003).

De forma similar plantea Soverna que los programas de desarrollo rural no alcanzan a todos los pobres rurales los programas sólo atienden a una parte de la población rural pobre y, aún dentro de esa parte, se reconocen tipos de actores para los cuales no hay oferta institucional o ésta es muy escasa (“los grises”) y hay zonas geográficas sin atención Craviotti y Soverna (2003: 7).

Sin lugar a dudas que del estudio de los programas quedan muchas aristas en las cuales profundizar el análisis para obtener información más detallada y profunda, por lo que hace a los objetivos y la estructura del trabajo no se pudo manejar en este

documento. Para cerrar cabe destacar que, se observa que los programas estudiados son fieles a los requisitos de las agencias financiadoras, por lo cual el margen de maniobra de los Estados, técnicos y de población objetivo, está restringido por los acuerdos establecidos. De todas formas y como ya se mencionó, se observan avances significativos en materia de desarrollo rural en tanto y en cuanto se ha logrado llegar con estos programas a poblaciones rurales que tradicionalmente no habían sido priorizadas en las políticas públicas y que le permitieron mejorar su calidad de vida en un sentido amplio.

Bibliografía consultada

BANCO MUNDIAL (2017): Tomado de <http://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>.

Cravioti C y Soverna S (2003). Propuesta para la definición de políticas de desarrollo rural, componente fortalecimiento institucional del PROINDER. Dirección de Desarrollo Agropecuario, SAGPyA Buenos Aires

DGDR (2011) “Proyecto Uruguay Rural. Aportes a la construcción del desarrollo rural. Síntesis de resultados y lecciones aprendidas Período 2005-2011” Proyecto Uruguay Rural (PUR) Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1172_PUR_sintesis_web.pdf

FIDA (2008) “EL FIDA en la zona MERCOSUR” Disponible en: <https://www.ifad.org/documents/10180/57eb4aca-0909-419f-b251-9f23b14614dd/07/2017>

FIDA (2017): Tomado de <https://www.ifad.org/documents/10180/900dee85-d4dd-4732-aab6-cc171e60bebd>

Lahera, E. (2004) “Política y políticas públicas.” *División de Desarrollo social*. CEPAL. Serie Políticas Sociales Nro. 95 Santiago de Chile.

Lattuada, M; Nogueira, M; Urcola, M. (2015) Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014. Ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana.

Lattuada, M; Nogueira, M y Urcola, M. (2011) “La gestión del desarrollo rural actual: algunas consideraciones acerca del rol del Estado”, en VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Buenos Aires, CIEA-UBA.

Manzanal (2004). “Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina degradada (hacia la reconstrucción de la Nación)”, en Economía, Sociedad y Territorio N° 15, enero-junio 2004, El Colegio Mexiquense, A.C., México, ISSN 1405-8421 (también en www.cmq.edu.mx/revista).

Manzanal, M; Neiman, G y Lattuada, M (Comps.) (2006) Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorios, Editorial CICCUS, Rosario.

Manzanal, M; Caracciolo de Basco, M; Arqueros, Mrs. X; Nardi, Mrs. A. (2008). “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”. Serie estudios de investigaciones n° 16 .Bs Aires. SAGyPA

Manzanal, M. (2009) “El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica”, en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, ISBN 9788563304001, p. 10-55 (365 p.), Porto Alegre

Manzanal, M; Scneider, S. (2010) Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). Trabajo presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural Porto de Galinhas, Pe, Brasil - 15 al 19 de noviembre del 2010

Murmis, M. y Craviotti, C. (2001) "Pobreza rural". *Diversidad de situaciones ocupacionales*. La focalización en el PROINDER. Serie documentos de formulación Buenos Aires, Ministerio de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Dirección de Desarrollo Agropecuario.

Neiman, G. (2010) "Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia Argentina", en Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (Comps.), *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Editorial CICCUS, Buenos Aires.

PNUD (2002) Informe Nacional de Desarrollo Humano, Chile

(2005) Informe Nacional de Desarrollo Humano, Chile

PROINDER Adicional (2009) Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios Manual operativo tomos 1, 2 y 3.

PROINDER (2010) CONSULTORIA: Evaluación final de Impacto del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Subsecretaría de Agricultura Familiar. Empresa Consultora: Crisol Proyectos Sociales. Buenos Aires

Riella, A. y Vitelli, R. (2005) "Desarrollo Territorial, Ciudadanía y Escuelas Rurales una Reflexión para el caso Uruguayo". Dto. de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional, Uruguay.

Riella, A. y Mascheroni, P. (2010) Aproximación a la evolución de la pobreza y la desigualdad en el medio rural uruguayo

Romero, J. (2008) Distribución territorial de las ocupaciones de los jóvenes rurales en el Uruguay. *Revista Argentina de Sociología*, año 6 N°11-ISSN 1667

Sayago, S. (2014) El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/49/sayago.html>. 09/2016

Schejtman A y Berdegú J: 2003; *Desarrollo Territorial Rural*, Borrador de Trabajo, RIMISP, Santiago, Chile.

Sepúlveda, S. (2008) *BIOGRAMA, Metodología Para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios*. IICA, Costa Rica

(2008) "Metodología Para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios". IICA, Costa Rica

Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; Portilla, M. (2003) "El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural" IICA San José, Costa Rica

Soverna, S. (2004) PROINDER, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación. Políticas de desarrollo rural: situación actual y propuesta *II Congreso Nacional de Políticas Sociales* (Mendoza, septiembre 2004)

Soverna, S. Tsakoumagkos, Pedro y Paz, Raúl. (2008) Revisando la definición de agricultura familiar, Documento de Capacitación N° 7, Buenos Aires, PROINDER-SAGPyA.

Ucar: Disponible en: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>).
Tomado de: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucional/mision-y-vision>).

UCAR. Tomado de: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>). 01/2016arrollo-rural.

Descentralización de políticas sociales en Uruguay: la llegada al territorio de los organismos nacionales¹

**Fabrizio Carneiro, Martín Freigedo,
Alejandro Milanesi
y José Raúl Rodríguez**

Introducción

Los procesos de descentralización ocupan hoy un lugar central en la agenda política del Uruguay debido a la creación de un tercer nivel de gobierno (municipios) y las mayores capacidades de ejecución de políticas otorgadas a los gobiernos departamentales. Un proceso menos estudiado, sin embargo, ha sido la descentralización que los propios organismos del nivel nacional han desarrollado en los últimos años en el marco de una reforma del Estado tendiente a mejorar la eficiencia del sector público y una gestión más cercana a los ciudadanos (OPP, 2008).

En este proceso, coexisten diversas estrategias de descentralización y territorialización de políticas a nivel de los organismos nacionales en Uruguay. Ello parece tensionar la efectividad de las políticas, las lógicas de funcionamiento interno de los organismos, y la capacidad de coordinación. El diseño institucional de la descentralización que los organismos nacionales han seguido carece de criterios uniformes; al contrario, cada ministerio o ente lo llevó a cabo de acuerdo a sus circunstancias y recursos.

¹ Este trabajo surge a partir de un convenio firmado entre el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) con la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2017, abocado a estudiar los formatos organizacionales de un conjunto de instituciones que forman parte del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Resulta relevante, por tanto, poner la mirada en este fenómeno para identificar las diferentes estrategias definidas por los organismos, y obtener pistas sobre la medida en que diferentes modelos institucionales inciden sobre la efectividad de las políticas y la coordinación a la interna y entre organizaciones.

El objetivo de este trabajo es analizar la estructura organizativa de intervención territorial de las instituciones centrales en relación a sus principales políticas y sus estrategias de coordinación interinstitucionales. Para ello, se seleccionaron seis organismos nacionales con competencias en políticas sociales, en particular en las áreas de empleo, vivienda, salud y educación, y que además forman parte de diversos espacios de coordinación a nivel territorial. Estos son el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); el Ministerio de Salud Pública (MSP); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en sus competencias en el área de empleo; el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA), en sus competencias de vivienda; la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en sus competencias de desarrollo rural.

La estrategia de relevamiento consistió en una revisión de la normativa y de las estructuras organizativas de los seis organismos seleccionados, además de la realización de 27 entrevistas a informantes calificados del nivel nacional y en tres departamentos del país (San José, Rocha y Rivera)².

² La selección de tres departamentos tuvo el cometido de identificar una muestra que permita señalar pautas comunes en el funcionamiento a nivel territorial. Los departamentos no señalan un criterio de representatividad estricto sino más bien el intento por encontrar aspectos comunes de la gestión y coordinación territorial, así como eventuales diferencias.

En los rubros siguientes se describe la estructura organizativa del despliegue territorial a nivel de los seis organismos, sus competencias, recursos y lógicas de funcionamiento principales. Finalmente se ofrecen algunas consideraciones sobre posibles escenarios futuros.

Instituciones, organizaciones y coordinación de políticas

Los marcos institucionales y organizacionales son elementos centrales para el análisis de los resultados de políticas públicas. Las instituciones regulan y condicionan los resultados políticos en tanto establecen las reglas de juego y en última instancia, las estructuras de oportunidades sobre las cuales los actores operan.

Éstos definen sus estrategias y metas en base al marco institucional (formal o informal) existente. No obstante, el vínculo entre los marcos institucionales y un determinado resultado político pocas veces tiene una relación directa. En ciertas ocasiones pueden existir instituciones o reglas con efectos contradictorios entre sí, March y Olsen (2006) caracterizan a la relación “instituciones-políticas” como indirecta, con efectos en el largo plazo y contingentes. De allí que los impactos de las instituciones en las políticas públicas si bien están presentes, no suelen ser la causa inmediata o directa de los resultados.

A esta ecuación debe agregarse, además, las instituciones informales. Helmke y Levitsky (2006) definen a las instituciones informales como “*reglas sociales compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas e impuestas por fuera de los canales reconocidos oficialmente*” (p. 5). Un punto fundamental que señalan es que, si bien las instituciones informales son reglas no escritas, igualmente existe algún tipo de “aplicación”, es decir, los actores que violan las reglas compartidas son pasibles de algún tipo de sanción creíble.

Ahora bien, las políticas públicas suelen vehiculizarse a través de organizaciones públicas. Sin embargo, la distinción entre instituciones y organizaciones es un supuesto conceptual básico. Las instituciones son órdenes abstractos. Las organizaciones son

órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que las integran, creadas para la consecución de fines particulares y específicos (North, 1990).

A nivel del sector público, las organizaciones (ministerios, unidades, direcciones, etc.) tienen como objetivo el cumplimiento de algún fin público y cuentan con una estructura y recursos usualmente formalizados mediante normas o leyes. No obstante, estas organizaciones no deben ser entendidas meramente como un conjunto racionalmente organizado de personas y recursos en torno a un fin. Las organizaciones, en la medida que desarrollan sus tareas, generan dinámicas propias y particulares que afectan cómo se desarrollan las tareas y el cumplimiento de sus objetivos (Ramíó, 1999).

Sin embargo, las organizaciones también funcionan como herramientas de acción política. Christensen y Laegreid (2007) enfatizan que para comprender el proceso y los resultados de una política pública es necesario poner el foco sobre los factores organizacionales y operativos de las administraciones públicas. Los arreglos organizacionales en el sector público tienen pues, consecuencias para las políticas públicas y su coordinación tanto a la interna del organismo como hacia afuera. La estructura organizativa de un organismo o entidad implica en última instancia una decisión sobre roles, capacidades y responsabilidades que va usualmente más allá de una decisión técnica neutral. Los arreglos organizacionales definidos, favorecerán o limitarán el acceso de los actores, la gestión de la información, la autonomía, o la movilización de recursos. Asimismo, influyen sobre la definición de prioridades en la acción política (Laegreid y Verhoest, 2010).

Por su parte, Egeberg (2003) señala cuatro formas sobre las cuales las organizaciones pueden distribuir sus acciones horizontales: territorio, sector de política (tema), función (procesos), y usuarios. Estas formas pueden convivir dentro de las organizaciones. Si, por ejemplo, una organización privilegia la distribución territorial es probable que las políticas tengan un fuerte componente de adaptación local en su diseño; si por el contrario está basado en los temas, es posible que el diseño tenga

un fuerte componente de estandarización, independientemente de las áreas geográficas.

Como se desprende de lo antedicho, los problemas de coordinación de políticas en el territorio son en gran medida el resultado de las diferencias organizacionales que existen detrás de los actores encargados de la gestión de las políticas en ese nivel. Estas diferencias organizacionales hacen que las instituciones centrales deleguen funciones en los agentes locales otorgando diferentes grados de autonomía de decisión en el territorio, generando a su vez desigualdades de poder entre los mismos. Esta disímil capacidad de tomar decisiones genera diversos problemas de coordinación a nivel territorial.

Asimismo, cada organización incluye divisiones o áreas que tienen su propia lógica de funcionamiento y ejecutan diversos programas. Estas estructuras de “llegada” al territorio muestran distintos tipos de relaciones entre actores que tienen consecuencias sobre el funcionamiento del modelo de gestión territorial.

El supuesto principal de este trabajo es que las relaciones que se establecen en el nivel central influyen sobre las relaciones producidas en el nivel territorial. En este sentido, la organización interna de las entidades centrales influye sobre la lógica de gestión territorial al generar desigualdades de poder entre los agentes locales. Estas desigualdades impactan sobre la capacidad de coordinación de políticas con que cuentan las organizaciones en el territorio. En otras palabras, la capacidad de coordinación y toma de decisiones de los actores a nivel territorial está determinada por el grado de autonomía que otorgan las estructuras organizacionales internas a nivel central, de las que dependen los tomadores de decisión a nivel territorial. En este sentido, este trabajo argumenta que cuanto mayor sea el grado de autonomía de los actores locales respecto a las unidades centrales, mayor será su capacidad de toma de decisiones a nivel territorial y mayor será también su capacidad de coordinación con otros actores en la gestión de políticas en el territorio.

Resultados

A continuación, se presentan los principales hallazgos en cuanto al análisis de la estructura organizativa y de la capacidad de incidencia de los decisores territoriales a nivel de los seis organismos seleccionados.

Resultados observados a nivel de la estructura organizativa

En esta primera dimensión se observan tanto la estructura propiamente dicha de la organización (organización estática) como los aspectos que tienen que ver con su lógica de funcionamiento efectiva (dinámica de la organización).

Entre los indicadores estáticos que surgen del análisis normativo se mencionan: i) máxima figura a nivel territorial, ii) rol y orientación principal, iii) forma de designación, iv) relación de la máxima figura con los equipos territoriales, v) nivel de formalización del modelo de gestión territorial.

Cabe señalar que en estos resultados, aunque predomina la presencia de Directores Departamentales (MIDES, MSP, MGAP), existen organismos con múltiples autoridades territoriales (MTSS y ANEP) y otros regionales (MVOTMA-DINAVI). El rol asignado para las máximas figuras departamentales suele ser la articulación interinstitucional; no obstante, mientras algunos tienen un rol marcado de rectoría de políticas (MSP) otros tienen apenas funciones administrativas (MTSS).

El tipo de designación es uno de los aspectos de mayor diferencia, y posiblemente también de mayor impacto. Sólo un organismo tiene una estructura de designación política establecida por ley (MSP), aunque en otros tres casos las máximas figuras departamentales son personas de confianza del ministro, pero bajo sistemas de encargaturas. En MTSS y la ANEP, se trata de funcionarios de carrera o concursos.

La relación con los equipos territoriales también es variada, aunque se destaca la presencia de múltiples organizaciones cuyos

equipos territoriales dependen de direcciones o áreas distintas a las de la máxima figura a nivel departamental, con lo cual no existe una relación de jerarquía. Finalmente, la formalización del modelo de gestión territorial es alta o media-alta en todos los casos con excepción del MIDES. Ello refleja un alto respaldo normativo que no siempre se refleja necesariamente en recursos.

A la hora de analizar la dinámica de las organizaciones y la lógica de su funcionamiento se consideran tres dimensiones o niveles. A saber: i) *Relación entre las unidades ejecutoras de las organizaciones a nivel central*, es decir, el tipo de vínculo entre actores del nivel central y la forma de gestión territorial que asumen las organizaciones a las que pertenecen estas unidades (*lógica centro-centro*). ii) *Relación entre la centralidad con los actores insertos en el territorio*, específicamente con aquellos representantes con cierto nivel de autoridad. En esta dimensión es necesario referirse al tipo de autoridad que tiene la centralidad sobre los actores dependientes jerárquicamente, (*lógica centro-periferia*). iii) *Relaciones entre los propios actores locales*. Ello implica identificar y analizar los actores locales, y luego determinar cómo estas relaciones intra territoriales influyen o no en los procesos de articulación (*lógica periferia-periferia*).

Es importante mencionar que el análisis de esta dinámica, permite observar una serie de características salientes en el relacionamiento entre los niveles de gestión. A nivel *centro-centro* es posible notar como la mayoría de las organizaciones tienen lógicas de acción paralelas en su interior. Aunque existen direcciones de coordinación territorial (con nombres variados) las mismas conviven con otras estrategias independientes que, en todo caso, buscan ser articuladas. En cuanto al relacionamiento *centro-periferia*, por una parte, se observa un vínculo estrecho y frecuente en base a distintos tipos de modalidades. Ello contrasta, sin embargo, con una debilidad extendida en términos de planificación territorial, a pesar de los múltiples intentos y estrategias.

Por último, el relacionamiento *periferia-periferia* muestra nuevamente las autonomías, al menos formales, de los equipos territoriales respecto de las autoridades departamentales.

Resultados observados a nivel de las capacidades formales e informales de los tomadores de decisiones

En esta sección buscamos describir las capacidades de incidencia en la elaboración de políticas entre los agentes locales. Para operacionalizar esta variable, primero distinguimos entre la capacidad de incidencia formal que otorga el diseño institucional de la organización en la que el actor está inserto, de la capacidad de incidencia informal.

La primera dimensión refiere a las atribuciones que el marco institucional prevé para los actores locales a nivel del diseño, implementación y evaluación de las políticas. Mientras que la segunda tiene que ver con los atributos individuales de cada actor que van a incidir de diversos modos sobre el nivel de coordinación en territorio.

Análisis del marco formal

Diseño de la política. La mayor parte de los entrevistados tanto de organismos centrales como territoriales señalaron que los actores locales tienen una limitada capacidad de incidencia sobre el diseño de los programas. Esa capacidad se expresa como una función de asesoría a los organismos centrales sobre cambios marginales que permitan generar un mejor impacto en el territorio. La capacidad de incidencia en esta dimensión depende de factores informales como la personalidad proactiva, el nivel de formación y el capital político que tengan los funcionarios del territorio para lograr una mejor comunicación con el nivel central e influir sobre el diseño.

Implementación. Aquí es donde se produce una mayor incidencia ya que en varios de los organismos existe la potestad formal de realizar cambios en el proceso de implementación. En otros casos, esta posibilidad es mínima o excepcional. La incidencia de los factores informales se mantiene sobre todo en los casos en donde las instituciones formales no otorgan de forma clara potestades para cambiar la implementación de la política. Al igual que en la

dimensión anterior, la personalidad proactiva, el nivel de formación y el capital político de los individuos que desempeñan los cargos en el territorio pueden impactar en el grado de incidencia sobre la implementación de la política.

Población objetivo. En general esta dimensión de la política es definida a nivel central sin participación de los actores territoriales. En contadas excepciones, los actores territoriales tienen capacidad de influencia en la población objetivo de un programa, por ejemplo, flexibilizando las condiciones de acceso al mismo, caso del MIDES, o asesorando a las unidades centrales acerca de los perfiles de acceso.

Gestión de recursos humanos. En general, los actores territoriales no tienen potestades para la gestión de los recursos humanos ya que éstos son contratados a nivel central. No obstante, son las unidades a nivel territorial quienes organizan buena parte del trabajo cotidiano de los recursos humanos de cada organismo. En algunos casos, las unidades territoriales se limitan a comunicar sus necesidades de recursos humanos a las oficinas centrales.

Gestión financiera. Al igual que en la dimensión anterior, las oficinas territoriales en general no tienen a su cargo la gestión de los recursos financieros ya que estos son asignados centralmente dejando escaso margen para la toma de decisiones sobre gastos a nivel territorial.

Gestión de infraestructura. Los actores territoriales no tienen capacidad de gestión de infraestructura. Al contar con baja capacidad de gestión en materia financiera, los actores locales dependen de la articulación con otras instituciones a nivel territorial para lograr una mayor incidencia en la ejecución de los programas.

Evaluación. La evaluación de los programas que se ejecutan en el territorio es realizada por las unidades centrales y la incidencia de los actores territoriales en este aspecto es también escasa. Comúnmente, se encargan de realizar informes periódicos sobre el desarrollo de los programas con el objetivo de realizar una

rendición de cuentas hacia las oficinas centrales más que con la finalidad de evaluar las políticas.

Factores de incidencia informal

La mayor parte de los casos dan cuenta que los recursos de incidencia informal son claves para la gestión territorial de las políticas tanto para aumentar su influencia a la interna del organismo del cual dependen como para potenciar su capacidad de articulación externa con el resto de los actores que gestionan políticas en el territorio. Para algunos de los entrevistados, los recursos informales son más importantes incluso que los recursos formales al momento de generar influencia en algunas de las etapas de elaboración de la política pública en el territorio.

Los factores informales se vuelven relevantes y pueden promover importantes cambios en las instituciones bajo dos condiciones: 1) en un proceso en donde las reglas formales han perdido vigencia debido a cambios de contexto y dejan de producir el resultado esperado; aunque esto es reconocido por los actores, no se realizan actualizaciones de las reglas que permitan hacer frente al nuevo contexto; 2) en un contexto en donde las reglas formales si bien siguen vigentes, permiten amplios márgenes de discrecionalidad a los actores lo cual habilita reinterpretaciones de las reglas que pueden cambiar radicalmente su significado y el funcionamiento original de la institución. El primer proceso es denominado por la literatura sobre cambio institucional como desviación (*drift*) y el segundo como conversión (*conversion*) (Hacker, Pearson y Thelen, 2015).

Como señalamos, los entrevistados asignan a los recursos informales un rol importante sobre todo en la parte de implementación de las políticas, ya que es en este aspecto en donde las reglas formales brindan mayor discrecionalidad a los tomadores de decisión para realiza ajustes marginales en los programas. En las dimensiones en donde la incidencia está fuertemente limitada por reglas formales, como en la gestión de recursos humanos o gestión financiera, el escaso margen de discrecionalidad no brinda oportunidades para que los recursos

informales aumenten la incidencia sobre la gestión de la política.

Discusión y conclusiones para el debate

Durante los últimos años se ha hecho un intento extendido, particularmente en el área social, por llevar políticas y servicios a los territorios. Ello ha generado la creación de unidades orientadas a la coordinación entre el centro y el territorio, más que a la prestación directa de servicios o programas. También surgen nuevos roles como los de coordinadores o Directores Departamentales en los territorios. A su vez, las lógicas de planificación comienzan a estar presentes y permear las prácticas de las organizaciones. Este avance es fundamental para mejorar las lógicas de interacción entre los actores centrales y territoriales, limitando de forma precisa el rol que cumple cada uno de ellos. En síntesis, la descentralización territorial ha complejizado los vínculos entre los niveles central y territorial, en busca de una mayor eficiencia a la hora de brindar los servicios sociales.

Estos procesos no están exentos de problemas al interior de los organismos a nivel central. En la mayoría de los casos, las nuevas unidades se insertan en lógicas institucionales muy arraigadas que muestran dificultades para incorporar la perspectiva territorial, lo que limita la posibilidad de coordinar y trabajar en conjunto en territorio. A su vez, en algunos casos, tampoco existe un consenso claro sobre la viabilidad de los procesos de reforma; y en otros, directamente existe cierta pérdida de autoridad. Varios de los organismos se encuentran aún en una etapa “inmadura” del proceso de gestión territorial de sus políticas, esto es: muy formalizados institucionalmente, pero con pocas capacidades y autonomía a nivel local.

En aquellos casos en donde las figuras departamentales son de designación política o de confianza, se agregan otras complejidades. El hecho de ser cargos de perfil político y no técnico, otorga cierta legitimidad, pero también genera conflictos entre el centro y la periferia. En la medida que tanto las autoridades centrales como las territoriales tienen un perfil político, el vínculo principal-agente se dificulta aún más para el establecimiento de

relaciones de autoridad claras. En este sentido, los entrevistados enfatizan la importancia de los recursos informales para aumentar poder en el territorio. Para algunos, los recursos informales son más importantes incluso que los recursos formales al momento de generar influencia en algunas de las etapas de elaboración de la política pública local.

A partir de todo lo señalado, la pregunta que surge es: ¿cómo afecta este escenario a la coordinación interinstitucional tanto a nivel central como territorial? En este marco se identifican desafíos políticos y técnicos.

En el plano político, uno de los desafíos a nivel central para las nuevas unidades encargadas de gestionar el despliegue territorial pasa por construir legitimidad entre los propios actores centrales. Esta legitimidad no es sencilla de lograr en tanto suelen ser unidades nuevas, con baja dotación de recursos. En síntesis, esto implica desafíos institucionales y organizacionales en tanto conllevan redistribución de competencias y poderes hacia nuevos actores.

En el plano técnico, existe un desafío importante en términos de construcción de capacidades para la planificación. Si bien la mayoría de los organismos están realizando un esfuerzo por incorporar la planificación a las lógicas institucionales territoriales, aún faltan capacidades, y sobre todo entender la utilidad de la planificación para la gestión cotidiana.

¿En este marco, qué agenda construir de cara al futuro? En primer lugar, es importante comprender que el discurso político que ha acompañado estas innovaciones continúa generando expectativas a nivel territorial. Estas expectativas no siempre se corresponden con las construcciones institucionales desarrolladas o incluso con las capacidades presentes en los territorios.

En segundo lugar, aun reconociendo los avances en marcha, parece haber un camino para recorrer en cuanto a la definición de las

competencias de los actores locales. Todavía existe una brecha importante entre las funciones escritas y las competencias y manejo de recursos reales que estos actores tienen.

Ahora bien, en caso ampliar las capacidades territoriales (toma de decisiones, recursos), ello necesariamente requiere esfuerzos de planificación importantes que permitan hacerlo de forma ordenada. Por otra parte, se requiere de una profesionalización de los actores a nivel territorial que puedan afrontar una mayor incidencia. Ello no obsta que factores informales siempre tendrán peso en las habilidades de los actores. No obstante, la evidencia parece demostrar la necesidad de nivelar ciertas competencias que permitan un desarrollo más efectivo de la coordinación y las políticas en los territorios.

Por último, se abre un desafío respecto a las competencias y recursos de los niveles subnacionales de gobierno (intendencias y municipios) para afrontar las políticas sociales en relación con los ministerios y organismos analizados en este trabajo, lo que requiere no solo de un marco formal adecuado, sino también de una mayor capacidad política y técnica de coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

Bibliografía consultada

- Christensen, T y Laegreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reform*. Ashgate.
- Egeberg, M. (2003). How bureaucratic structures matter. An Organizational Perspective. En: Peters, G. y Pierre, J. *Handbook of Public Administration*. SAGE.
- Hacker, J., Thelen, K. y Paul, P. (2015). Drift and Conversion: Hidden Faces of Institutional Change. En: Mahoney, J. y Thelen, K. *Advance in Comparative Historical Analysis*, Cambridge Univesity Press.
- Helmke, G. y Levitsky. S (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Laegreid, P y Verhoest, K (2010). Introduction: Reforming Public Sector Organizations. En: *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. Palgrave Macmillan.
- March, J y Olsen, J. (2006), Elaborating the “New Institutionalism”. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*: 3-20. Oxford: Oxford University Press
- OPP. (2008). *Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía. Más cerca, más fácil, más moderno, igualitario, productivo y solidario*. OPP. Montevideo

Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y la Administración Pública*. Barcelona. Tecnos – Universidad Pompeu Fabra.

Glosario de organizaciones

- ANEP: Administración Nacional de Educación Pública.
- CDE: Comités Departamentales de Empleo.
- CEPES: Centros Públicos de Empleo.
- CTT: Coordinación Técnico- Territorial.
- DNGT: Dirección Nacional de Gestión Territorial.
- DIGECOOR: Dirección General de Coordinación.
- DINACOIN: Dirección Nacional de Coordinación en el Interior.
- DINAE: Dirección Nacional de Empleo.
- DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda.
- DSIE: Dirección Sectorial de Integración Educativa.
- INEFOP: Instituto Nacional de Formación Profesional.
- JUDESA: Junta Departamental de Salud.
- JUNASA: Junta Nacional de Salud.
- MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.
- MSP: Ministerio de Salud Pública.
- MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- MVTOMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente.
- UC DIE: Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa.

Mujeres cubanas: su construcción social y política en la Cuba Socialista

Yalily Ramos Delgado

Introducción

En este trabajo trataré dos elementos básicos sobre la construcción política de la mujer cubana; el primero es el proyecto social de la Revolución cubana, que se sustenta en los preceptos revolucionarios y los grupos de medidas que se tomaron al momento del triunfo, y en un periodo posterior, que constituyó el proceso de transición del sistema capitalista a un sistema socialista. De estas medidas algunas tenían carácter general y de principios básicos y otras una connotación más específica con objetivos claros puestos en levantar social y políticamente el rol de la mujer en la nueva sociedad cubana.

El segundo elemento es la política social dirigida precisamente a la mujer considerada dentro de los grupos en desventaja social. En las seis décadas de la Revolución cubana varios han sido los caminos por los que ha transitado la búsqueda de lograr el ideal socialista de la igualdad absoluta en la sociedad, en ello ha sido implicado el papel de la mujer como eje central de la sociedad que busca que no existan diferencias sociales.

El proyecto social de la Revolución cubana.

La política social entendida como proyecto social de la Revolución ha tenido parte de seguimiento de los preceptos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de otras organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), pero también

las primeras medidas y la esencia de la política social tienen como trasfondo erradicar los males existentes en Cuba producto del capitalismo devastador desde la intervención norteamericana en 1902 hasta la cruel tiranía batistiana.

El triunfo revolucionario de 1959 produjo un cambio radical en la política del Estado naciente y se tomaron medidas radicales que impactaran en la situación actual del país. Las reformas económicas tuvieron, por tanto, una clara implicación en materia social (nacionalización de los recursos naturales, reforma agraria, políticas de alfabetización, sanitarias y de rebaja de tarifas y alquileres) de las que quiero destacar aquellas que introdujeron importantes transformaciones en los modelos de relación entre hombres y mujeres: la distribución más equitativa de los ingresos y el acceso masivo a la educación y al mercado de trabajo.

La visibilidad pública de la mujer cubana fue uno de los grandes retos revolucionarios y uno de los primeros pasos fue la gran campaña de alfabetización (1961), y la garantía de la educación gratuita a todos los niveles de enseñanza, extendida a todo el territorio nacional que tuvo como efecto el incremento de la participación femenina en el trabajo y su implicación activa en la vida social. Los resultados inmediatos fueron que cerca de 700 000 personas fueron alfabetizadas y de ellas el 55% eran mujeres. Además, en 1960, se creó la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), como un apéndice del gobierno revolucionario para transmitir sus principios ideológicos y políticos, y que también ha luchado por garantizar la igualdad de oportunidades entre ambos sexos. (Vasallo, 2000)

En la primera década revolucionaria se crearon las bases jurídicas para dar libre acceso e igualitario a las mujeres al sector laboral, de la salud y la educación. Se garantizó la ubicación laboral posgraduada y la totalidad de los servicios de salud pública para la mujer. El papel de la FMC en esta tarea resultó crucial, creando programas para la capacitación, apoyo y respaldo de las mujeres cubanas. No obstante, que se manejara el ideal de que las mujeres poseían el pleno derecho a acceder a los mismos espacios

públicos que los hombres y que mantenían un status de igualdad ante estos, los papeles que se perpetúan a través de los programas de la revolución, dirigidos y organizados por la FMC, son los de la ama de casa que se prepara y puede salir a trabajar a la calle pero sin olvidar que tiene un rol como esposa, madre y revolucionaria.

En estos años también surge la estructura del Ministerio de Seguridad Social y Asistencia Social que protege sobre todo a los ancianos sin recursos ni amparo, a cualquier persona no apta para trabajar y a las madres solteras, viudas o que estén al cuidado de otras personas incapacitadas de proveerse por sí mismas o en incapacidad física o mental. Es decir que el sistema comprende tácitamente que son las mujeres las encargadas de cuidar y ofrecer ayuda a todos aquellos individuos que socialmente estén incapacitados de automantenerse. Lo que quiero traer a colación es lo contradictorio de las políticas que por una parte brindan todas las herramientas para la emancipación de las mujeres cubanas y por otro perpetúan sus roles como madres cuidadoras y amas de casa por excelencia.

Un hecho si es verdad, a diferencia de muchos países, no solo de América Latina, el proceso emancipatorio de la mujer no surge como resultado de las luchas feministas, sino como consecuencia de algo más grande que es las grandes transformaciones sociales que trataba de llevar a cabo el nuevo gobierno cubano con el fin de erradicar todas las formas de discriminación y desigualdad entre las personas ya fuera por su etnia, condición de clase o sexo.

Transformar la condición de subordinación a la que estaba relegada la mujer y llevarla fuera del espacio doméstico al que estaba confinada históricamente, convirtiéndola no solo en objeto de las transformaciones sociales sino también en sujeto de ellas mismas, fue un importante objetivo del proyecto social de la Revolución cubana. (Vasallo Barrueta, 2014)

Los medios de difusión masiva jugaron un papel importante en

esos cambios que se estaban gestionando, filmes como Lucía (Solás, 1968) o Retrato de Teresa (Vega, 1979) que en las primeras décadas de la Revolución sentaron pauta en la lucha y reconocimiento de las mujeres como actores sociales importantes y pusieron en cuestionamiento y denuncia las trabas que el machismo seguía imponiéndoles a pesar de los derechos y leyes promovidas por el gobierno. Luego vinieron programas televisivos como “Cuando una Mujer” auspiciado por la FMC y el Centro Nacional de Educación sexual (CENESEX) que asegura no tener una razón de género pero que toca temáticas que competen a las mujeres y donde las mujeres siempre son las protagonistas de sus dramatizados. Muchos son los ejemplos, como las revistas “Mujeres” o “Bohemia”, o los comerciales y los programas televisivos que refuerzan las figuras de heroínas cubanas³, pero otro elemento importante retomado por los medios de comunicación masivos fue y es el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, su salud y su bienestar físico y mental. Para ellos son muchos los spots televisivos que se generan avalados y promovidos por instancias internacionales como la UNICEF y otros, amparados también en el Código de familia vigente.

Si bien Cuba fue líder en propiciar ciertos derechos a las mujeres como el derecho al divorcio aprobado en 1916 y el derecho a las féminas al voto en 1934. Desde tan temprano como el 11 de abril de 1959⁴ las mujeres que habían participado en la guerra y que estaban a la vanguardia en el proceso revolucionario cubano se reunieron en la Conferencia Nacional Femenina Revolucionaria para proponer un programa para la lucha por la igualdad de la mujer y otros derechos fundamentales. A partir de ese momento comienza una ola de progresos en favor de las mujeres cubanas y que van repercutiendo en los cambios sociales

³ De las que hablaré luego, enfocándome en los ejemplos de Vilma Espín y Celia Sánchez.

⁴ Teniendo en cuenta que la Revolución triunfó el 1ro de enero de 1959.

y en la subjetividad individual y colectiva.

Los fundamentos ideológicos sobre la emancipación de la mujer de la posición de subordinación que sufrían, ya se ponían de manifiesto en las palabras del Comandante de la Revolución Fidel Castro en sus primeros discursos:

Es un sector de nuestro país que necesita también ser redimido, porque es víctima de la discriminación en el trabajo y en otros aspectos de la vida [...]. Los problemas de la mujer, aunque se trate de uno de los problemas de la revolución que requieren más tenacidad, más firmeza, mas constancia y esfuerzo. (Castro Ruz, 1959)

Según la autora Marta Nuñez⁵ en Cuba se han llevado a cabo dos modelos en la política social, un modelo “desde arriba” y uno “desde abajo”. En el número de políticas implementadas desde arriba se encuentran la fundación de la FMC en agosto de 1960 con el objetivo de defender los mismos derechos para todos y poner fin a las discriminaciones. Ley de maternidad aprobada y puesta en vigor en 1974, donde se garantizan los derechos fundamentales de la madre trabajadora, así estas pueden dedicarse a sus hijos al cien por ciento recibiendo la totalidad de su salario un mes antes de su nacimiento y los tres meses siguientes. También pueden disfrutar de un año de baja con una remuneración del 60% de su salario. (Nuñez Sarmiento, 2006)

Ya desde antes (1961) se había creado los círculos infantiles que garantizan el cuidado de los niños desde los 45 días de nacidos hasta los cinco años; también se crearon los comedores escolares y muchas escuelas primarias se convirtieron en semi-internadas, es decir, que los niños pueden estar desde tempranas

⁵ Doctora en Ciencias Económicas y socióloga cubana que se ha dedicado a estudios sobre las mujeres cubanas y empleo, imagen de la mujer y medios de comunicación, entre otros temas

horas de la mañana hasta aproximadamente la culminación de la jornada laboral, posibilitando que las madres trabajadoras no tengan la preocupación de que sus hijos se encuentran sin cuidado o supervisión. Esta política o conjunto de medidas contribuían a darles más posibilidades a las mujeres de que salieran a trabajar “a la calle”, incluso en el código laboral se estipula un mes de vacaciones al año, que tácitamente durante décadas se han priorizado a las mujeres trabajadoras en las etapas vacacionales y de receso escolar.

Luego en 1975 se crea el Código de familia que en su momento constituyó el tercero en América Latina en crear una ley que regulara la institución familiar y otras como el matrimonio. De este código los artículos 24 y 28 son fundamentales para el logro de la intención política de eliminar la subordinación de las mujeres. En el artículo 24 se dicta la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges en el matrimonio; y el artículo 28 se establece que tanto hombre como mujer, en el seno del matrimonio, tienen derecho a ejercer sus profesiones, a continuar superándose y a prestarse cooperación para el cumplimiento de estos objetivos, contemplando dentro de esta cooperación las actividades cotidianas del hogar.

En el año 1976 se modifica la Constitución de la República donde se garantiza la igualdad de todos los ciudadanos. Los artículos 41 y 42 aseguran y penalizan cualquier acto de discriminación por motivos de raza, sexo, origen nacional o creencia religiosa. En 1992 se realiza una reforma constitucional en la que se asegura que la mujer tiene derecho al acceso a todos los cargos y empleos del estado, la administración pública, la producción y la prestación de servicios. También se establece que por el mismo trabajo el salario de la mujer debe ser exactamente igual que el del hombre.

Dentro de la Asamblea Nacional del Poder Popular se creó la Comisión permanente para la atención a la infancia, la juventud y la igualdad de derechos de la mujer, supervisado y dirigido por la Federación de Mujeres Cubanas con Vilma Espín Dubois al frente. Luego en 1997 se pone en vigor el Plan de acción nacional

de seguimiento a la IV Conferencia de la ONU sobre la mujer, y derivados de este plan se crearon las comisiones gubernamentales para dar seguimiento a su cumplimiento.

En las décadas subsiguientes a la de los años 60 y 70tas se siguieron implementando medidas para asegurar y perpetuar los derechos ganados por las mujeres. En febrero de 1999 la ley No. 87 modificativa del Código Penal introdujo como agravante en los delitos de violencia, el ser cónyuge y el parentesco entre el ofensor y la víctima, que además de considerar, hasta el cuarto grado de consanguinidad, le añadió hasta el segundo grado de afinidad.⁶

Ya entrados en el siglo XXI, en agosto del 2003 entra en vigor el decreto Ley No. 234 “De la mujer trabajadora”, que entre sus disposiciones plantea (artículo 16) la posibilidad de que ambos progenitores compartan la licencia de maternidad para propiciar el mejor desarrollo de niños y niñas y extiende la licencia posnatal hasta el año de vida del niño.

La llegada de la década de los noventa trajo consigo la crisis nombrada “Periodo Especial”, donde se vieron en riesgo el mantenimiento de algunos de los servicios que el Estado Cubano garantizaba a sus ciudadanos. Y si bien se puede decir que la máxima dirección del país optó por no rendirse y no cancelar ninguna de las gratuidades, se vieron afectadas muchas y a una escala relevante, provocando que surgieran nuevas problemáticas en el país y también para las cubanas.

La política social dirigida a la mujer como grupo en desventaja social.

Para hablar del segundo elemento, al que hacía alusión al inicio, la política social en la que se entiende a la mujer dentro de los grupos

⁶ Citado de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Cuarto Informe periódico de la República de Cuba.

en desventaja social, considero necesario partir del concepto de política social establecido por Ezequiel Ander-Egg, quien plantea que:

Las políticas sociales son el conjunto de acciones que, como parte de las políticas públicas, tienen el propósito de mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios sociales que procuran atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos, asegurando unos niveles mínimos de renta, alimentación, educación y vivienda. Así mismo tiende a disminuir las desigualdades sociales y a atender los colectivos que, por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos no puedan generar recursos por medios de su trabajo. (Ander-Egg & Aguilar, 1990)

En Cuba las políticas sociales se dividen en dos ramas, el régimen de Seguridad Social, del que he dado cuenta hasta ahora y el régimen de Asistencia Social que se encarga de proteger a aquellas personas en desventaja social cuyas necesidades esenciales no estén garantizadas. Dentro de aquellas personas en desventaja han sido incluidas las mujeres en los momentos que constituyen madres solas por cualquier causa, las madres de niños discapacitados y a las mujeres cuidadoras. También se comprenden programas de atención para las jóvenes embarazadas y las que se encuentran desvinculadas del estudio y del trabajo.

En esta situación de desventaja también se comprenden a las mujeres que han sido víctimas de violencia, abuso sexual o ejercido la prostitución. Los programas de atención a las mujeres en desventaja social además de proveer garantías económicas con un sustento básico otorgado por el Estado para sufragar los gastos básicos de estas personas y sus familias bajo su cargo, aseguran también la atención especializada, según sea el caso, y el apoyo y coordinación de otras instancias y organizaciones gubernamentales como la FMC y los Ministerios de Salud Pública y Educación.

Lo interesante de estas políticas es que existe la paradoja en el sistema que por un lado impulsa a la mujer a independizarse, visibilizarse, hacerse de herramientas para la profesionalización y poder en la sociedad. Mientras que por otro sigue siendo las asignadas al hogar y al cuidado de la familia, la mujer sigue siendo la responsable de los niños, de su educación y de perpetuar la obra de la Revolución.

Las estadísticas.

En la mayoría de los trabajos investigativos se esperan que se den números y luego un análisis, en este caso lo haré a la inversa solo para reforzar lo planteado anteriormente sobre los logros de la política social cubana en cuanto a la mujer. En general las mujeres cubanas representan más del 46% de las personas empleadas en el sector estatal civil, superan el 65% de los profesionales y técnicos y son el 39% de los dirigentes. (EcuRed, 2108)

Pero para que sea más palpable la magnitud de estas cifras es necesario compararlas con datos del régimen anterior. Durante la dictadura batistiana (1952-1958) las mujeres solo representaban el 17% de la población activa y recibía un salario sustancialmente inferior al de los hombres en empleos similares. Por otra parte el analfabetismo golpeaba al 22% de la población en general y de ellos la mayoría eran mujeres, relegadas a las tareas del hogar y a los pocos empleos de empleadas domésticas, niñeras, lavanderas o prostitutas, entre otros.

Los cambios vinieron rápido y de igual forma se afianzaron en la sociedad cubana de finales del siglo XX, hoy las mujeres representan cerca del 60% de los estudiantes del país y más de 65% de ellas son graduadas del nivel superior. Según la Oficina Nacional de Estadísticas que desde 1980 las mujeres activas disponen como promedio de un nivel de formación superior al de los hombres activos. (ONE, 2006)

“La mujer cubana está plenamente integrada en la vida política del país” asegura el investigador Salim Lamrani en un artículo publicado en internet en 2015, las estadísticas que muestra son

reveladoras:

De los 31 miembros de Consejo de Estado cubano 13 son mujeres, o sea el 41,9%. En el ejecutivo hay 8 mujeres ministras sobre 34, o sea un 23,5%. En el parlamento cubano de los 612 diputados 299 son mujeres, o sea el 48,66%. En Francia la tasa de las mujeres parlamentarias (Asamblea Nacional y Senado) es de un 26%. Cuba ocupa el tercer puesto mundial de diputadas. A título indicativo, Estados Unidos ocupa el puesto 80. (Lamrani, 2015)

También hay números que muestran como las mujeres cubanas ejercen la diplomacia en aproximadamente 47 países y en el Ministerio de Relaciones Exteriores cubano (MINREX) más del 40% de sus funcionarios son mujeres. También Cuba levanta el galardón de ser el país de América Latina con más medallas olímpicas femeninas con un total de 49. Simplemente las estadísticas cuentan.

Conclusiones.

Durante las dos primeras décadas de la Revolución se implementaron una serie de políticas sociales que se pusieron en práctica a partir de leyes y programas sociales, y a través de la movilización y participación popular. Luego las otras dos décadas que siguieron fueron de mantenimiento de estos logros y de afinamiento y ampliación de los planes nacionales pero con la llegada de los años 90 y de la crisis económica provocada por la caída del campo socialista, se vieron en riesgo el mantenimiento de algunos de los servicios que el Estado Cubano garantizaba a sus ciudadanos.

Se promulgaron leyes que favorecieron el acceso de la mujer al empleo y se han perfeccionado las regulaciones al respecto, hace mucho tiempo perciben los mismos salarios que los hombres. En cuanto a la salud se facilitó su protagonismo en la planificación familiar y el derecho a tomar decisiones sobre su cuerpo, lo que ha contribuido consecuentemente a la elevación de

su autoestima.

Las condiciones jurídicas y políticas que refrendan la igualdad entre las personas, en particular entre mujeres y hombres, es una condición necesaria, y por lo que han luchado mujeres de muchas naciones, pero no es suficiente para el ejercicio de la plena igualdad de derecho por parte de las mujeres.

En parte, la visión homogeneizadora y de igualdad social nubla la importancia de tener en cuenta ciertos elementos, que a la larga han impactado en la aplicación de las políticas sociales, y que más que contribuir a romper con estereotipos y sistemas de costumbres, lo han reforzado (Dominguez, 2006).

Bibliografía consultada

- Ander-Egg, E., & Aguilar, M. (1990). *Administración de programas de Acción Social*. España: Siglo XXI de España editores SA.
- Castro Ruz, F. (1 de enero de 1959). discurso.
- Dominguez, M. I. (2006). *Políticas Sociales y Ciencias Sociales en Cuba*. La Habana: CIPS.
- EcuRed*. (23 de enero de 2108). Obtenido de http://www.ecured.cu/Federacion_de_mujeres_Cubanas
- Lamrani, S. (2015). *Mujeres en Cuba: la Revolución emancipadora*.
- Ley No. 1289 Código de Familia*. (2015). La Habana: Ediciones ONBC.
- Nuñez Sarmiento, M. (2006). Un modelo "desde arriba" y "desde abajo": el empleo femenino y la ideología de género en Cuba en los últimos 30 años. En N. Lebon, & E. Maier, *De lo público a lo privado. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. Unifem Siglo XXI editores.
- ONE. (2006). Cuba.
- Solás, H. (Dirección). (1968). *Lucía* [Película].
- Vasallo Barrueta, N. (2000). *los estudios de la mujer, mujeres y género en Cuba*. La Habana: Cátedra de la Mujer.
- Vasallo Barrueta, N. (2014). Cubanitas, buen vivir y percepción de los cambios socioeconómicos. En A. Carosso, *Feminismos para un cambio civilizatorio* (págs. 111-138). Venezuela: CLACSO.
- Vasallo, N. (2000). *mujeres cubanas y cambio social en Cuba*. La Habana: Universidad de la Habana.
- Vega, P. (Dirección). (1979). *Retrato de Teresa* [Película].

Política social desde un enfoque de cohesión social: un nuevo paradigma de desarrollo en México

**Luis Fernando Villafuerte Valdés
Daniel Arturo Romero León**

Política social en México.

Uno de los temas más controvertidos de las políticas públicas es el de los programas sociales orientados al combate a la pobreza, ya que a pesar de que es a mediados de los años mil novecientos setenta que se implementan de manera institucional los programas de combate a la pobreza, los resultados no han sido los más efectivos, ya que de manera tradicional las políticas sociales se enfocaban en atacar las consecuencias de la pobreza, pero no trataban de resolver las causas que la originaban, y ese es la gran falla de la política social, el no generar un esquema transversal de resolución de los problemas que originan la pobreza.

Esto se ve claramente en la evolución de los indicadores de pobreza en México, los cuales históricamente han evolucionado a la alza a pesar de los programas implementados, los cuales de manera tradicional se han movido en dos niveles: (a) transferencias monetarias directas a la población, o (b) prestación de servicios, tales como salud y educación, a través de políticas públicas.

Así, a lo largo de la historia del país, podemos encontrar que se desarrollaron diferentes estrategias para combatir a la pobreza, las cuales pasaron por distintos nombres, distintas metodologías, pero todas convergían bajo el hecho de que no lograban mejorar los indicadores de pobreza a amplios sectores de la población.

De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), la evolución de la pobreza a partir de la segunda mitad de siglo XX

(en un lapso de 33 años), se mantuvo en números absolutos, de 29 millones 835 mil pobres que representaban el 77% de la población de México. Para el año de 1996, había 73 millones 615 mil pobres en el país, que representaban el 79.5% de la población total del país, es decir, el número de pobres aumentaba evidenciando el fracaso de las políticas sociales.

Sin embargo, esto se puede explicar en la medida de que se transformó el concepto de la pobreza, lo que le dio un sentido distinto al diseño de las políticas sociales, obligando a generar nuevos planteamientos acerca de su combate a través de la política social.

De la pobreza unidimensional a la Multidimensional.

La discusión de la pobreza ha generado una serie de perspectivas analíticas muy diversas, sin embargo en México, el ambiente intelectual y el enfoque utilizado en las políticas públicas orientadas al combate a la pobreza utilizó la perspectiva unidimensional. Esta definición parte de utilizar al ingreso como el parámetro básico para determinar la línea de bienestar económico de la población. En este enfoque se suele definir un umbral o línea de pobreza (que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables) y se compara con el ingreso de los hogares para identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

Sin embargo, en México, con la creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en agosto del 2005 (CONEVAL), se empieza a utilizar el enfoque multidimensional para evaluar la pobreza, este enfoque va más allá de utilizar la variable económica, y toma en cuenta los factores de acceso a la inclusión social para determinar los umbrales de la población. Podemos decir en este enfoque que el objetivo principal se centra en el identificar las dimensiones y las condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse de forma plena.

Bajo este enfoque, se supone que cada persona, a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir; si estas alternativas no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre.

La definición oficial de pobreza que ha adoptado el Estado Mexicano analiza la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. La presencia simultánea de carencias en alguno de los espacios da origen a la de pobreza multidimensional:

Para el CONEVAL, la pobreza tiene lugar cuando una persona “tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (CONEVAL, 2017).

En ese sentido, una primera categorización sobre pobreza tiene que ver con la diferencia entre pobreza absoluta y pobreza relativa (Graizbord, 2012; Houkai y Xiaoxia, 2007). La primera se refiere a la carencia “de recursos para sobrevivir. La pobreza absoluta es producto de diferentes factores, los cuales se agrupan en dos grandes tipos: i) recursos insuficientes, y ii) carencia de oportunidades y capacidades” (CONEVAL, 2010). En cuanto a la pobreza relativa, ésta “se asocia con la falta de recursos que los individuos o grupos experimentan en comparación con otros miembros de la sociedad” (CONEVAL, 2010).

Por lo anterior, “la pobreza es una de las situaciones carenciales que afecta el nivel de vida, disminuyéndolo al encontrarse éste debajo de las normas establecidas, dadas las condiciones de desarrollo de un país determinado” (Boltvinik, 1994:112). Sin duda, la pobreza representa uno de los grandes retos que debe de afrontar el Estado en México.

En ese sentido, se ha debatido acerca de qué políticas deben ser las idóneas para la disminución de los índices de pobreza. Sin embargo, el problema inicial para buscar una solución subyace en la idea de copiar políticas y acciones que han tenido éxito en otras partes del mundo sin tomar en cuenta el contexto y realidad de cada país o región. Lo anterior da como resultado el fracaso de algunas políticas públicas encausadas a minimizar la pobreza. Por lo anterior, las políticas son:

“el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 1993: 25).

Resaltado lo anterior, en México como en muchas otras partes del mundo, se han emprendido acciones que dan como resultado la elaboración y ejecución de políticas públicas para hacer frente a la pobreza.

La mala ejecución de una política pública enfocada al combate a la pobreza puede traer consigo el auge de más pobreza y una respuesta lenta de las autoridades gubernamentales para evitar su acrecentamiento. Es por esto que “las políticas públicas se dan a partir de las demandas no satisfechas de los gobernados, generalmente organizados: empresarios, profesionistas, colonos, jóvenes, (hombres y jóvenes), etcétera, quienes exigen que sean satisfechas sus peticiones” (Calderón, 2009: 14).

Concretamente el gobierno mexicano ha emprendió una serie de acciones y ejecutado diversas políticas para minimizar la pobreza, a pesar de emprender diversas medidas, la realidad es que la pobreza en México continua escalonando posiciones. Esto por supuesto es resultado de las malas acciones y de la improvisación, lo cual responde a la falta de un análisis del entorno y condiciones del escenario para proponer acertadamente políticas que se apeguen al contexto y a la realidad de cada entorno.

Por ejemplo, en su mayoría los programas gubernamentales:

“otorgan apoyos y subsidios a la población sin distinciones, lo que hace que incluso aquellos que no estén en la pobreza accedan a estos beneficios; en tanto que las políticas públicas se implementan sobre todo, generalmente de manera formal en los llamados programas focalizados, estos a su vez van dirigidos no a todos los se encuentran en la pobreza sino principalmente a aquellos que están en la pobreza extrema” (Calderón, 2009: 15).

Ante esa realidad, es pertinente rediseñar la ejecución de estos programas que emanan de las políticas públicas enfocadas a reducir la pobreza y al mismo tiempo crear alternativas idóneas para lograr una mayor cobertura para la reducción de la pobreza.

Cohesión social y desigualdad en México: hacia un nuevo enfoque de política pública.

El saldo de las políticas sociales emprendidas en México no lograron erradicar la pobreza, en los datos generados por el CONEVAL bajo la metodología multidimensional, tenemos que se generó por una serie histórica que permitió por primera vez, observar la evolución de la pobreza por 10 años (2008-2018) en el país y para las 32 entidades federativas.

Algunos resultados interesantes fueron que el número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008-2018. El porcentaje de la población en situación de pobreza pasó de 44.4% a 41.9% entre 2008- 2018, lo que representa una disminución media anual de 0.24 puntos porcentuales.

El número de personas en situación de pobreza extrema pasó de 12.3 a 9.3 millones de personas entre 2008 y 2018. El porcentaje de la población en situación de pobreza extrema pasó de 11.0% a 7.4% entre 2008 y 2018. Entre 2008 y 2018, se observa

un mejoramiento en los indicadores de carencias sociales a nivel nacional y en la mayoría de las entidades federativas.

Entre 2008 y 2018, 24 entidades federativas tuvieron una reducción en el porcentaje de la población en situación de pobreza. Las tres entidades federativas que presentaron la mayor reducción en el porcentaje de población en situación de pobreza fueron Aguascalientes, Hidalgo y Tlaxcala.

El reto mayor sigue siendo el sureste del país donde se encuentran las entidades federativas con mayor porcentaje de población en situación de pobreza en la década 2008-2018: Chiapas (77.0% a 76.4%), Guerrero (68.4% a 66.5%), Oaxaca (61.8% a 66.4%) y Veracruz (51.2% a 61.8%).

Estos datos nos llevan a entender el porqué de una reducción tan poco significativa en el país, y tal vez la respuesta en generar un nuevo enfoque de creación de políticas sociales basadas en la perspectiva de la cohesión social.

En otras palabras, este concepto puede enriquecer la elaboración de las políticas sociales, ya que si por ejemplo utilizamos la idea del capital social como generador de identidades sociales, nos ayudaría a entender a la cohesión social como “el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común” CEPAL (2007:14), esta definición hace referencia a factores vitales en una sociedad como lo son: la confianza, la integración gobierno-ciudadano y la participación de la ciudadanía en las decisiones que toma el Estado, por lo cual contribuir a la cohesión social es contribuir a la inclusión y al fomento de los lazos entre gobierno-ciudadano (CEPAL, 2017; Cuellar, 2009), situación que no solamente ayudaría a generar un sentido de identidad y asumir a las políticas públicas como suyas por parte de la sociedad, lo que permitiría empoderar y crear una transformación social no solamente en términos estructurales, sino también en los rasgos o mecanismos de la cultura política de la población.

La cohesión social requiere de tres elementos fundamentales para su construcción: 1) Individuos, 2) Objetivos potencialmente compartidos entre los individuos y, 3) Un sistema de incentivos e instituciones que permitan unir y alcanzar dichos objetivos (Grynspan y López-Calva, 2007), en consecuencia, en los gobiernos se ha requerido durante los últimos años incorporar elementos que permitan la participación plena de la ciudadanía en la construcción de políticas que, de acuerdo al Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-AL, 2013) la cohesión social es un indicador que influye en la construcción de la democracia, por ese motivo se hace indispensable fomentar mecanismos para la interacción de Instituciones con la Sociedad Civil (Pérez-Fernández, 2017), contribuyendo con ello a la cimentación de cohesión social en una nación.

Por lo anterior, organismos internacionales como el FMI (Fondo Monetario Internacional); el BM (Banco Mundial) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) incorporan la idea de establecer una participación directa entre los distintos actores de la esfera gubernamental, económica y social a través de mejores políticas públicas, que coadyuven no solamente a la elaboración de políticas públicas más exitosas, sino que logren cambiar las percepciones sociales que cambien elementos de la cultura política, incentivando cambios hacia crear elementos de una cultura política más democrática y una ciudadanía más empoderada, generando una gestión pública participativa que ha de construirse bajo los indicadores de la cohesión social.

La cohesión social como hemos visto es un concepto con diferentes dimensiones de estudio (Pérez-Fernández, 2017), por lo cual los indicadores de cohesión social también pudiesen variar entre un organismo y otro de acuerdo a la dimensión a utilizar, sin embargo, para América Latina (AL) los hegemónicos para lo relacionado con el capital social son los definidos por la CEPAL (2016:9), explicando que con la cohesión social se busca “fortalecer una democracia política participativa e inclusiva”, presentando cinco indicadores para determinar que un programa esta detonando cohesión social:

- 1) Vinculación de los individuos con el grupo social.
- 2) Integración gobierno-ciudadano.
- 3) Confianza de la sociedad civil en las instituciones públicas.
- 4) Consenso de las acciones del gobierno con su ciudadanía.
- 5) Existencia de redes de ayuda que generan lazos de solidaridad entre gobierno-ciudadano.

Con estos indicadores se busca potencializar la cohesión social a través de diferentes medios, pero articuladas bajo una política pública con este enfoque que permita democratizar de manera efectiva las relaciones en una sociedad tan desigual como la mexicana.

Conclusión

A lo largo de estos 10 años, el número de personas en situación de pobreza se incrementó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008 y 2018.

Las causas de este incremento, se puede deber a un diseño errado de la política pública, pero también a que sea necesario un nuevo enfoque que no solo se remita a resolver las causas estructurales de la pobreza, sino que permita generar ciertos cambios en la cultura política de estos sectores sociales sumidos en la pobreza, que permita transformar su universo de participación social que genere condiciones que permitan superar las políticas sociales de corte asistencialistas, es decir, que estos sectores también puedan empezar a articular proyectos sociales, económicos, culturales, que permitan empezar a responsabilizarse bajo un enfoque de gobernanza para apropiarse y empoderar esas políticas públicas, de tal forma que puedan salir del ciclo asistencialista de las mismas.

Romper el ciclo asistencialista en el diseño de las políticas públicas es el gran reto para la superación de la pobreza en México, a partir de establecer estrategias sostenibles que permitan lograr un crecimiento del ingreso adecuado, incluyente y sostenido. Como

lo plantea el CONEVAL en su informe sobre el desarrollo de la pobreza en México

“La política pública debe fortalecer la atención del conjunto de carencias sociales, particularmente aumentar el ingreso de las familias y ampliar la cobertura de la seguridad social. Estos últimos son los dos retos más importantes de las políticas públicas encaminadas a disminuir la pobreza”. (CONEVAL, 2019:12)

No solo generando políticas públicas de corte asistencialista, sino generando una nueva cultura política que permita empoderar a estos sectores sociales a partir de estrategias de construir la cohesión social en los sectores más vulnerables del país, no hay que ver a los pobres como menores de edad, sino hay que devolverles su carácter de ciudadanos y miembros de este país.

Bibliografía consultada

- Aguilar, L. (1993). *Antologías de Política Pública*. México: Porrúa. Varias ediciones.
- Boltvinik, J. (2003). *Derechos Humanos y Medición Oficial de la Pobreza en México*. Papeles de Población. Universidad Autónoma del Estado de México. 35.
- Calderón, Gilberto. (2009). *Las políticas Públicas y el combate a la pobreza*. En *Gestión y políticas públicas en la era del neoliberalismo*. REDPOL No. 1. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- CEPAL (2007), “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2017). *Panorama social de América Latina*. Disponible http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220321_ps_2015_ppt.pdf.
- CONEVAL. (2012). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2009 y 2010. Disponible en: <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/medicionpobreza.es.do;jsessionid=2A71FD6DAA824C13A8837780457839>.
- CONEVAL. (2015). *Índice de Rezago Social 2015, Presentación de Resultados*. México. Disponible: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Indice_Rezago_Social_2015/Nota_Rezago_Social_2015_vf.pdf.
- CONEVAL (2017). *Glosario*. Disponible: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

- CONEVAL. Pobreza y evaluación de las carencias sociales en México. Disponible: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>.
- CONEVAL. 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social. Disponible https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf
- Cuellar, R. (2009). Cohesión Social y Democracia. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Graizbord, B. (2012), “Objetivos del milenio, pobreza y medio ambiente”, en M. Ordorica y J. F. Prud’homme (cords.), Los grandes problemas de México. Edición abreviada. I. Población, México, El Colegio de México, pp. 255-259.
- Grynspar, R., y López-Calva L.F. (2007). Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana. Pensamiento Iberoamericano N° 1, pp 85-104. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2873182.pdf>
- Houkai, W. y W. Xiaoxia (2007), “Rural and Urban Poverty Calls for Equal Treatment”, China Economist, núm. 10, pp. 40-54.
- IDD-LAT – Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2013). Indicadores que forman el Índice de Desarrollo Democrático. Disponible en: <http://www.idd-lat.org/2013/informes/anexos/anexo1.html>
- Pérez-Fernández, G. (2017). Los desafíos sociales de la democracia en México. Estudios Políticos. Vol. 41, Mayo–Agosto, pp. 27-53. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.02.001>
- Regina Berger-Schmitt (2002). Considering Social Cohesion in Quality of Life Assessments: Concept and

Measurement. Social Indicators Research. Vol. 58, No. 1/3, Assessing National Quality of Life and Living Conditions, pp. 403-428.

Intervención social de caso en contextos de violencia

**Nemesio Castillo Viveros
Erika Patricia Rojas González
Ángeles Janeth Cardiel Reyes**

Introducción

Este capítulo de libro muestra la sistematización del proceso de intervención de una práctica de caso, la cual se realizó en el periodo de agosto-diciembre del 2017 en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Cabe señalar que, para efectos de este texto, por sistematización entendemos a la interpretación crítica de la realidad con el objetivo de crear conocimientos a partir de las experiencias de intervención encaminadas a transformarla.

Para efectos de contextualizar el trabajo anterior, debemos señalar que este proceso de intervención social, se llevó a cabo en el albergue Hogar de Niños Emmanuel A.C., el cual está ubicado al norponiente de Ciudad Juárez, Chihuahua, México, fundado en 1962 por el pastor Josué López con el apoyo de un grupo de misioneros extranjeros.

Con la inmigración de familias a la ciudad fronteriza buscando entrar hacia Estados Unidos (de manera indocumentada), algunos niños y niñas no lograban cruzar y quedaban en la orfandad, de esta manera el albergue inició como un comedor para esos infantes, posteriormente se convirtió en un orfanato, así como se permitió el ingreso de niños en situación de calle, consecutivamente a los hijos de madres solteras, en la época en donde el auge de las empresas maquiladoras inició en la ciudad y las mujeres salieron en busca de un sustento económico.

La intervención social se hizo a solicitud del albergue a la escuela de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Ciudad

Juárez, ésta se hizo con un niño⁷ de nueve años con problemas de conducta. El niño estaba cursando el de cuarto grado de primaria, tenía nueve años, su familia está compuesta por su madre, dos hermas y él. De acuerdo con el albergue es un niño que manifiesta intereses por ser parte de una padilla que se encuentra localizada en el barrio donde vive. La intervención tuvo una duración de cinco meses, del mes de agosto a diciembre del 2017.

De acuerdo con la opinión de la mamá ya no quería saber nada de su hijo, ya que, se sentía incapaz de educarlo porque no la obedece. Su padre fue asesinado en el 2014 frente a él, cuando él tenía seis años. El albergue quiere expulsarlo porque agrede físicamente a sus otros compañeros, y, además, enfrena problemas de aprendizaje por lo que no es aceptado en una escuela pública. Es en este contexto donde se desarrolla la intervención social de caso.

Enfoque metodológico

La forma como se aproxima el Trabajo Social a la realidad y a la intervención social está condicionado por tres grandes pilares, por un lado, está la experiencia adquirida en la práctica profesional, en segundo término, sus conocimientos sobre metodologías y técnicas de intervención social, y finalmente, el tercer pilar, es la formación teórica. El Trabajo Social fue la primera ciencia que hizo la intervención social con familias y niños y niñas de manera científica, por lo cual las otras ciencias afines están obligadas a consultar la producción científica. Haciendo un recorrido histórico podemos sistematizar tres estilos de entender la intervención social en el Trabajo Social. Pudieran existir un mayor número, pero con la intención de hacer un recorte conceptual y epistemológico dentro de la producción científica, nos remitimos a: intervenciones

⁷ Para garantizar el anonimato de nuestro usuario se omite su nombre, por lo que decidimos nombrarlo usuario.

prosistemas, intervenciones socioeducativas e intervenciones crítico-reflexivas.

En el primer enfoque (prosistema o intervenciones adaptativas), se busca adaptar al sujeto al sistema social. Esto a través de educarlo, capacitarlo y orientarlo para el trabajo. Principalmente se busca que sea productivo. Así con la intervención social legitimada por “la sociedad se convierte en objeto maleable, que se puede modelar, planificar, diseñar... hasta conseguir que se adapte, que encaje en ese modelo” (Ruiz, 2010, p. 17). Por lo que, se trata de intervenir de manera consciente y dirigida, es decir, el Estado tiene claro adonde quiere llegar con la intervención social, llámese, política pública o política social “la sociedad no puede ser de cualquier manera, algunos tienen la obligación de determinar cómo debe ser” (Ruiz, 2010, p. 17).

En este caso las llamaríamos intervenciones adaptativas, o prosistema, porque tienen un carácter asistencial. Se interviene desde el sentido común, no se hace previamente un diagnóstico riguroso de los problemas sociales donde se quiere intervenir. No se analizan ni las causas ni las consecuencias de los problemas sociales, ni tampoco se hacen procesos de evaluación de las intervenciones. Únicamente se busca asistir al beneficiario cuando tiene una necesidad inmediata.

Para el segundo enfoque su nombre apropiado es intervenciones socioeducativas, son aquellas ideas que se sostiene de argumentos educativos o desarrollo de procesos de participación social. Podemos entender que hay un amplio número de intervenciones bajo este enfoque, de alguna manera se espera que el gobierno, sociedad, mercado colaboren en los procesos de intervención “es responsabilidad de todas las instancias que tienen responsabilidad en la respuesta educativa así como en las redes sociales y de salud poner los medios y recursos para que desde la educación se puedan abordar los problemas” (Gallardo, 2006, 1).

Cabe señalar que dentro de este enfoque existe el interés por realizar diagnósticos para entender las necesidades sociales y posteriormente diseñar la intervención, al menos se tiene una idea

que se debe realizar un diagnóstico, planeación intervención y evaluación del proyecto “en la primera fase de la intervención se debe hacer una previa identificación de las características sociodemográficas, socioculturales, niveles educativos, sistemas de salud, necesidades, problemas, recursos y comportamientos; ello nos guiará hacia la formulación de propuestas de desarrollo y alternativas” (Mori, 2008, p. 83).

Las intervenciones socioeducativas, son aquellas que cuentan con diagnósticos, planeaciones y diseños de implementación, o en algunos casos se cuenta con evaluaciones, sin embargo, no tienen la presencia de la voz de los beneficiarios en el diseño de los proyectos. En este tipo de intervenciones las organizaciones e instituciones del estado buscan que el beneficiario sea productivo, tenga la facilidad de obtener un empleo, en otras palabras, que adquiera las habilidades y capacidades para insertarse al mundo del trabajo, sin embargo, no hay ningún cuestionamiento sobre el sistema social, entre otros elementos se busca la reproducción social del sistema.

Las intervenciones bajo el enfoque sociocrítico desafían las estructuras sociales y las prácticas sociales. Al interventor social “se le orilla a rechazar las teorías universales, criticar a la sociedad capitalista, de la sociedad de clases, de las relaciones entre clases (explotación, dominación, luchas de clases)” (Montaño, 2004, 12). Se considera que de la forma como están planteadas las políticas sociales “constituyen instrumentos control social por el entonces proyecto hegemónico del capital” (Montaño, 2004, 2). Se agrega que las políticas sociales están previamente diseñadas para garantizar la reproducción del capital económico y social “el sentido social de las políticas sociales constituye el engranaje en la reproducción de las relaciones sociales y del sistema imperante; la manutención del orden social, las relaciones “(Montaño, 2004, 2).

De acuerdo con Montaño (2000), Netto (1997), Guerra (2007), Borgianni (2000) de la forma como se desarrollan las políticas sociales constituye un engranaje en la reproducción de las relaciones sociales y del sistema imperante, para evitarlo se necesita el pensamiento crítico-dialéctico” que permita dilucidar

las contradicciones de capital-trabajo, ya que de la forma como se desarrolla la intervención genera formas de ver y comprender el mundo justificando la desigualdad social, se habla que se producen procesos de “segmentación, naturalización y deshistoricización de la realidad social”, y por otro lado, no existe una conexión entre “conocimiento y acción, entre teoría y práctica”, de lo que se habla es de un “apriorismo metodológico” (Borgianni y Montaña, 2000). Y de desarrollar la intervención social de esta manera, lo que en realidad estamos haciendo es creando una “técnica social, o en el mejor de los casos, a un conjunto de técnicas, a una tecnología, y como tal, fuerza productiva de carácter instrumental, simple medio para la reproducción del capital” (Guerra, 2007, 144).

Desde la perspectiva crítico-reflexiva la intervención social tiene un alcance de mayor profundidad en relación a los cambios al sistema y a las prácticas sociales, se habla de que la intervención deberá enfocarse en una “verdadera praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo” (Freire, 1976, p. 4). Se argumenta de un estilo de intervención “que movilice escenarios de trabajo compartidos...específicamente, incidir significativamente en la interacción de las personas, aspirando a una legitimación pública o social” (Paz y Unás, 2010, 221). En particular se hace referencia a la introducción de un proyecto ético político donde se da “la eliminación de toda forma de explotación, dominación y sometimiento, como sistema de convivencia social y de desarrollo de una ciudadanía substantiva” (Montaña, 2004, 9). Se hace referencia a que el proceso de intervención debe ser siempre con una mirada crítica a las contradicciones entre capital y trabajo. Se argumenta que la intervención social debería alterar las relaciones macro-estructurales, entre los intereses de clases, teniendo por lo tanto un papel (ético-político) en tales relaciones. La intervención debe tener una función de cambio en la estructura social, y evite a toda costa la reproducción del sistema y del estatus-quo (Montaña, 2004).

En las intervenciones crítico-políticas, se generan procesos de diagnóstico, planeación, implementación y evaluación de programas o proyectos. Pero su característica principal, es que la voz de los beneficiarios está presente en el diseño de los proyectos.

En este tipo de intervenciones sociales hay un cuestionamiento de las prácticas sociales, desde una mirada amplia, es decir, se discuten de las prácticas del beneficiario, la comunidad y al Estado. Se hace un análisis crítico de la realidad social, se busca entender los orígenes de la desigualdad y crear alternativas al modelo económico. Aquí son procesos largos de intervención, en lugar de nombrarle intervención, valdría mejor llamarle acompañamiento.

De acuerdo con Mary Richmond “el servicio social de casos individuales es el conjunto de métodos que desarrollan la personalidad, reajustando consciente e individualmente al hombre a su medio social” (Richmond, 1962, p. 67). Y para atender de manera integral un individuo se requiere cuatro momentos para la intervención: a) comprensión individual, b) comprensión del medio social, c) acción directa, que consiste en identificar los servicios sociales disponibles para la intervención, d) acción indirecta, en el cual se emplea los múltiples elementos del medio social. En los términos de Fernández y Ponce el Trabajo Social individualizado “conlleva un proceso que delimita lo que hay que hacer, cómo hacerlo, y en qué orden, con el objetivo de conseguir que la persona pueda sortear los obstáculos que entorpecen su vida familiar (y) personal” (Fernández & Ponce, 2012, p. 18). En contextos de violencia extrema y ruptura del tejido social, la realidad social requiere de trabajadores sociales con habilidades teóricas metodológicas y técnicas para atender problemas sociales en contextos de violencia.

Para entender la intervención social con cosos enfrenta nuevos desafíos, según Quintero (2004) las familias exigen mayor profundidad, deben ser abordadas desde la contribución de la cibernética, el constructivismo, el construccionismo social, el pensamiento complejo y la teoría del caos, y desde varias disciplinas, en concreto, es una alternativa multidisciplinaria que nos permitirá realizar intervenciones sociales con mayor éxito. Por lo tanto, el trabajo social familiar debe apegarse a una perceptiva sistémica enfatizado los conceptos de integralidad, globalidad y convergencia (Quintero, 2004).

En nuestro caso la intervención requiere un mayor cuidado al momento de hacer la intervención con niños en situación de violencia. En este caso nuestro usuario aprendió a vivir en un contexto de violencia, donde probablemente él aprendió a ser violento. Cabe señalar que su referente inmediato de socialización era su madre, quien manifestó que la única forma de desaparecer a su hijo lo encontró en el uso de la violencia.

La intervención se llevó a cabo mediante la propuesta metodológica de intervención de Lizbeth Camacho (1998), quien no ofrece elementos para entender el contexto nacional, sin embargo, en la práctica se debieron hacer ajustes a la metodología debido a que la propuesta no alcanza a explicar en contexto donde se viven procesos de violencia extrema.

De acuerdo con Biscione & Picornell-lucas la intervención social debemos entender como un proceso participativo de largo alcance, ya la “participación en los niños está íntimamente ligado a un desarrollo paulatino de sus capacidades, es fundamental que éstas se entrenen...(las) propuestas y generadas por niños (y niñas), cada vez más adquieren habilidades y autoconfianza” (Biscione & Picornell-lucas, 2015, p. 21). Cuando se habla de procesos participativos en conjunto con los usuarios las intervenciones tienen a ser más exitosas.

Por lo que toca hablar de procesos de intervención con un enfoque “centrado en el niño”, son formas de “protagonismo” o “participación” de los niños y las niñas en asuntos que “les afectan, directa o indirectamente, y bien sea de forma individual o colectiva. Significa que la seguridad y el bienestar físico, mental, material y social del niño, niña o adolescente, se configuran como la consideración primordial en cualquier intervención” (Gaitán, 2015, p. 35)

Prevención de la violencia

Hay que reconocer que el contexto social donde se está creciendo nuestro usuario es de violencia⁸ y vulnerabilidad. Por lo que, hay factores de riesgo que pueden influir para que tenga conflictos con la ley. Los factores de protección están poco visibles. Actualmente hay una producción científica que trata de predecir las conductas violentas con el objetivo de diseñar intervenciones sociales certeras. Se habla de “técnicas de predicción basadas en la valoración del riesgo de violencia que han demostrado tener una mayor eficacia predictiva” (Andrés & Redondo, 2007, p. 157). De acuerdo con Andrés y Redondo “la valoración del riesgo amplía las posibilidades de intervención porque permite ajustar los procedimientos de control y minimización del riesgo a los niveles individuales y contextuales”(Andrés & Redondo, 2007, p. 164).

El objetivo es prevenir el comportamiento violencia. Se habla de una nueva de intervención social relacionada con la prevención social, es actuar antes que sucedan los problemas sociales, se habla entonces de “Estimar el riesgo de violencia es un procedimiento para predecir la probabilidad de aparición de una conducta violenta determinada. Es posible predecir el riesgo de comportamientos violentos con más precisión que el simple azar o

⁸ Para entender el contexto donde se desarrolla nuestro usuario es necesario definir el concepto de violencia. La Organización Mundial de la Salud la define como “el uso intencional de la fuerza física o poder, hecho o amenaza, contra uno mismo, otra persona, contra otro grupo o comunidad” (OMS, 1996). Por su parte Slavoj Zizek (2009) nos habla de un tipo de violencia que “queda oculta pues...no es inscrita como una anomalía social... se trata de aquella que está oculta, que se esconde a la percepción y comprensión social” (Zizek, 2009, p.89), del mismo modo Zavaleta comprende que “la violencia produce subjetividades, se legitima mediante discursos que la describen como natural, sagrada o justa” (Zavaleta, 2018, p.159).

las predicciones unidimensionales”(Andrés & Redondo, 2007, p. 165).

En el ámbito de la intervención social se nos presentan nuevos desafíos, ahora tendríamos que hablar de evaluaciones de riesgo de violencia el cual “es una cuestión de suma importancia en el ámbito penal del menor. De manera formal o informal, intentamos conocer las causas por las que los menores cometieron un delito, si volverán a cometerlos en el futuro y como gestionarlo con nuestras intervenciones en el presente” (Botija, 2012, p. 35). Vale decir que se están desarrollando nuevas herramientas que permiten tener un mejor diagnóstico social lo que nos permite tener una intervención social focalizada “Se están incorporando nuevas y prometedoras herramientas de evaluación de riesgo para adolescentes en la práctica clínica, pero actualmente poseen pruebas limitadas de validez predictiva con respecto a su uso individual y / o combinado en las evaluaciones de riesgo” (Welsh, et.al, 2008, p. 104)

El objetivo de estas investigaciones es encontrar los factores de riesgo y los factores protectores de conductas violentas. Se está trabajando para el “campo de la prevención de la violencia es el hacia el uso generalizado del modelo ecológico para identificar y conceptualizar estos elementos de riesgo y protección a nivel individual, familiar, escolar y comunitario” (Williams, et. al., 2007, p. 198).

Como uno de los factores de riesgos que encontramos dentro de la literatura, el cual posibilita la repetición de comportamientos violentos es el proceso de naturalización de la violencia. Fernández nombra a este proceso como violencia consentida o admitida, en el cual hay procesos de violencia que, aparentemente, son legítimos o naturalizados por los niños y niñas. Hay un proceso de “legitimación del castigo físico por parte de los niños y niñas. Cuando ellos consideran que el castigo físico es una práctica legítima en la regulación de sus relaciones con los adultos” (Fernandes, 2003, p. 125). En estos contextos de formación y educación violenta se convierten en situaciones de riesgo.

Dentro la revisión de literatura encontramos experiencias similares a la de nuestra intervención, que se convierten en factores de riesgo, en algunos albergues no desarrollan un diagnóstico de las necesidades de cada niño. Parra encontró en un albergue en Perú “las educadoras no llevan una comunicación constante, pues solo realizan su trabajo y no establecen relaciones laborales ni interpersonales y los padres de familia no asisten constantemente a retirar a sus hijos” (Parra, 2018, p. 54). En el caso de Ciudad Juárez⁹, los padres trabajan en las maquiladoras 9 horas, más el tiempo de traslado de la casa al trabajo y del trabajo a la casa que en promedio es de dos horas.

En nuestro contexto, un estudio realizado en Ciudad Juárez se encontró que instituciones consideradas albergues “demuestran el exceso de responsabilidades, trabajo, falta de personal, de acciones, programas y políticas públicas específicas para el restablecimiento de la vida en familia, de la población infantil que requiere del cuidado de sus padres” (Ángel & Castillo, 2016, p. 16).

Diagnóstico, planeación e intervención

El diagnóstico social se debe de realizar de manera extensa y profunda, ya que la información referente a la naturaleza del problema o necesidad social de interés, las razones que lo hacen ser un objeto de intervención social y se argumenta acerca de la conveniencia de abordar el problema de la manera en la que se pretende hacerlo. También es conveniente que se incluyan los recursos disponibles con los que se cuenta, tanto materiales como técnicos e institucionales, para llevar a cabo el proyecto. Concretamente, se debe abordar todo lo referente a la definición o definiciones del problema o necesidad objeto de la intervención

⁹ En Ciudad Juárez para el año del 2015 había 1, 391, 180 habitantes (INEGI, 2015).

social, así como su naturaleza, prevalencia, magnitud e historia, además de los factores que lo provocan y las consecuencias de este en los distintos niveles de la realidad social.

Cabe destacar que para esta tarea, se debe presentar la información de censos, investigaciones académicas y reportes gubernamentales y de organizaciones supranacionales, pero, además, es indispensable presentar la que haya recogido el autor o autora de la propuesta, incluyendo la de tipo cuantitativo (por ejemplo, información derivada de encuestas e instrumentos estandarizados y registros) y cualitativo (por ejemplo, información obtenida de entrevistas y grupos focales realizados con los actores sociales involucrados en el proyecto, así como observaciones hechas en el campo). En este sentido, el autor o autora del proyecto debe recabar de forma directa parte de la información del problema o necesidad de interés en el contexto donde pretende intervenir para tener una mejor perspectiva. No está de más recalcar que dicha recolección de información es importante, porque a través de ella se involucrará a los principales actores implicados en la intervención social.

En nuestro caso, para iniciar el diagnóstico social fue necesario realizar actividades de investigación con el psicólogo del albergue, él posee los expedientes de cada uno de los usuarios. Después de establecer contacto con el equipo de trabajo con el usuario, fue preciso realizar entrevistas con los dos cuidadores del usuario para investigar a fondo su situación y conocer más de su contexto. Durante estas reuniones se logró identificar los pasatiempos del niño, sus gustos, como se desenvuelve con sus compañeros, se logró conocer la relación con su madre y el vínculo que tiene con sus hermanos que también viven en el albergue, además, se logró conocer el comportamiento del usuario y los métodos de enseñanza en el albergue y los métodos de disciplina que aplican.

Durante esta fase de diagnóstico se hicieron reuniones con la mamá y su maestra, durante las reuniones se logró percibir que

la conducta agresiva y retadora del usuario, la cual afectaba su relación con sus compañeros del salón, así mismo, con su relación con su maestra. Por otra parte, se logró percatar de que el niño no tenía problemas de aprendizaje, incluso, mostraba interés en ciertas materias. Detectamos que la madre descuida la vida académica de su hijo, y cuando la madre se desespera lo violenta físicamente y lo desatiende.

Luego de recabar los datos obtenidos por las entrevistas con las cuidadoras del albergue, la maestra de primaria, la madre del usuario y del psicólogo de la institución se realizó la investigación documental la cual tenía como objetivo poder reconocer lo que la teoría explica del usuario e identificar sus necesidades.

Durante el proceso de las entrevistas se logró concluir que el usuario fue ingresado al albergue, luego de que la mamá buscara ayuda psicológica para su hijo que presentaba signos de depresión por haber perdido a su padre, el cual falleció a causas del crimen organizado, mismo hecho que el niño presenció. Posteriormente de que la mamá pidiera ayuda para atender a su hijo con el psicólogo, se le hace la invitación para ingresar a su hijo a la institución debido a que la señora quedó viuda y requería apoyo para el cuidado de sus hijos, el niño presenta conductas agresivas contra sus compañeros, poniendo en peligro su estancia dentro de la casa hogar.

Luego de la fase del diagnóstico, se dio paso al plan de trabajo. Que consistió en la realización de la investigación, elaboración del material necesario para la intervención, del mismo modo se realizó una calendarización para poder llevar las sesiones con el usuario por fechas establecidas, las cuales fueron acordadas junto con el equipo de trabajo del albergue y con la maestra.

La primera actividad de la planeación, llamada “Conocimiento de mí mismo”, en la cual trata de que el usuario plasmara en un papel por medio del dibujo (interés previamente identificado por las cuidadoras que lo hacían especial de los demás) se le solicitó al usuario plasmar por medio del dibujo las

actividades o tareas en las que él debía trabajar para mejorar. Durante esta actividad se obtuvo como resultado que el usuario estuviera atento a las indicaciones, se logró obtener contacto visual ya que el usuario suele mostrarse muy disperso cuando se encontraba con un adulto, asimismo, se logró que fuera participativo en la actividad y se observó entusiasmado para realizar los dibujos.

Otra de las actividades del plan de trabajo fue, se propuso trabajar en equipo con los educadores del albergue, con ello el usuario se abrió emocionalmente con el psicólogo y expresó su culpa en las agresiones hacia sus compañeros, lo cual le causaba problemas al deslindarse de su responsabilidad en su conducta agresiva.

Se trabajó con el usuario una actividad llamada “Mi compromiso” en el cual él debía plasmar a que se comprometía, lo que genera un proceso participativo centrado en el niño, donde él hace responsable de su propia intervención. Durante dicha actividad se obtuvo como resultado que el usuario lograra mostrarse con mejor conducta e interés durante la actividad ya que demostró poder proponerse metas a corto plazo. Además, no demostró dificultad en expresar cuál sería su objetivo que trabajar: “No tener reportes por tres semanas”.

Como estrategia de intervención se involucró a la mamá, se preparó y se entregó un material didáctico para la madre del usuario, ya que expresó durante una entrevista realizada, que necesitaba ayuda para disciplinar a su hijo, dijo que le interesaba recibir información para corregir sin violencia a su hijo cuando éste se encuentra los fines de semana en casa, ya que manifestaba agresión hacia sus hermanos menores y demostraba una actitud de rebeldía hacia ella.

Posteriormente, se realizaron tres visitas domiciliarias con la madre, las cuales fueron necesarias para realizar la investigación del usuario, también, poder acordarle su papel fundamental en el proceso de intervención con el usuario. Como resultado se obtuvo colaboración y disposición de la mamá para el trabajo para mejorar la conducta de su hijo.

Como estrategia de intervención de Trabajo Social centrada en el niño se utilizó la lectura como uno de los recursos para llevar al usuario, tales como: los valores, la sana convivencia entre sus compañeros y el beneficio de ir a la escuela. Debido a que en sesiones anteriores el usuario expresa que no le encontraba el sentido de ir a la escuela y que los beneficios eran pocos, también que sus compañeros le expresaban su desagrado porque él era muy agresivo con ellos.

Otras de las actividades en el plan de trabajo fue realizar un collage sobre lo que el usuario quiere ser de grande, el objetivo de esta actividad, fue poder lograr que el usuario se visualizara en alguna profesión en el futuro, ya que una de las preocupaciones por parte del personal del albergue fue el impedir que el usuario continuara con el interés de estar en una pandilla, situación que al ser un albergue religioso pone como prioridad lograr que sus beneficiarios transformen sus vidas.

Como parte de procesos de reflexión centrados en el niño, fue necesario poder impartirle al usuario el tema sobre el acoso escolar y su impacto negativo en el desarrollo del agresor como de la víctima. La actividad consistía en realizar una plática con el usuario acerca del sentir de sus compañeros al recibir agresiones físicas y emocional por parte de él. Por lo que el usuario demostró negación al referirse que el no realizaba tal mal trato hacia sus compañeros.

Otro resultado de la actividad antes mencionada, se logró tener una reunión con las cuidadoras del usuario para lograr expresarle la preocupación que sea una víctima y un victimario. De esta reunión se obtuvo la colaboración por parte de la cuidadora del turno vespertino en aplicar a su grupo de niños técnicas de integración y de trabajo en equipo, esto para poder disminuir la violencia ejercida entre el usuario y sus compañeros, también se logró entregarle un compendio de técnicas que pudieran aplicar en caso de que el grupo de niños se llegaran a violentar. Como resultado, se obtuvo mejoría en la relación del usuario hacia su cuidadora y hacia algunos de sus compañeros, aunque los resultados no fueron los esperados, se logró que las cuidadoras

reconocieran la importancia de una sana convivencia entre sus niños y no solo un niño sancionado constantemente por su mal comportamiento.

Partiendo de lo anterior, se continuó con dos visitas domiciliarias esto con la finalidad de lograr apoyar a la madre en las dudas que tenga sobre la educación de su hijo, lo cual permitió que ella estuviera enterada de los avances y retrocesos en la intervención de su hijo. Por lo que en la última visita domiciliaria se le explicaron las áreas en las que la familia del usuario debía continuar trabajando.

La intervención social con el usuario concluyó el trabajo con el usuario en noviembre de 2017 por lo que fue necesario realizar una actividad de retroalimentación y despedida, donde el niño decidió en compañía de nosotros, acudir con cada una de sus cuidadoras, directora y psicólogo para expresarle que estaba listo en realizar un cambio en su conducta ya que no quería ser expulsado.

Finalmente, es necesario señalar que en el nivel de intervención social de caso se hizo en el ámbito de insertar al individuo al sistema social, además, que se realizan una serie de acciones para dar habilidades y capacidades a la madre para que pueda sacar a su hijo de los riesgos. Este tipo de intervenciones no pueden desarrollarse en períodos cortos, tendrán que tener seguimiento por parte de la institución a largo plazo, de lo contrario serán intervenciones con muy poco éxito.

Después de relizarse un diagnóstico social certero del usuario, es necesario reconocer que la presencia de los padres en el proceso de intervención social es fundamental. Se sabe que existen límites en la profesión del Trabajo Social, generalmente las instituciones y las familias otorgan excesivas esperanzas al profesional, por ejemplo, las instituciones menosprecian problemas neurológicos que pueden padecer algunos niños y niñas que tienen problemas de conducta, además, hay ocasiones donde los usuarios pasaron por situaciones traumáticas en su vida y que requerían de profesionales con experiencia en el tema.

Se recomienda para el personal de las instituciones, que atienden niños y niñas, eliminen estereotipos al usuario como “indisciplinado”, “mal portado” y el “despreocupado” ya que al realizar dichos comentarios sobre él enfrente de sus compañeros y familia genera en el usuario desconfianza y desinterés por querer mejorar su conducta, por lo contrario, es necesario mejorar la confianza en el usuario, lo que le permite reconocer en lo que es bueno y talentoso para poder perfeccionarlo con el tiempo. Es fundamental fomentar en los cuidadores y personal a cargo del albergue la importancia de fomentar la disciplina positiva, ya que al reconocer que los métodos antes utilizados, no han ayudado a mejorar la conducta de los usuarios con este problema, podría únicamente caer en un ciclo que no termina y a su vez tener que tomar decisiones que afecten al niño, como la expulsión del lugar. Hay que generar mecanismos de participación donde estén presente la opinión de los niños, que ellos sean parte de su propio proceso.

En relación con lo anterior, se propone que el departamento de “Bienestar Infantil” dirigido por Trabajo Social, que realicen visitas domiciliarias para poder supervisar que los padres de familia estén cumpliendo con lo establecido, el fomentar la disciplina, estas visitas pueden ir acompañadas de pláticas de retroalimentación acerca del tema y a su vez orientar a la familia en la formación de sus hijos, ya que la prioridad siempre será el bienestar del infante y un entorno positivo para su adecuado desarrollo. Finalmente, se recomienda la terapia familiar ya que podrían ser los problemas emocionales por las que está pasando la familia la consecuencia de la conducta violenta del usuario. Estas terapias familiares pueden ayudar en gran medida a resolver conflictos internos que estén ocasionando que los padres reaccionen con agresión a sus hijos y como consecuencias ellos se comporten violentos en la casa y la escuela.

Bibliografía consultada

- Ander-Egg, E. (1995). *Diccionario del Trabajador Social*. Buenos Aires Argentina: Lumen.
- Andrés, A., & Redondo, S. (2007). Predicción de la violencia: entre la peligrosidad y la valoración del riesgo de violencia. *Papeles Del Psicologo*, 28(3), 157–173.
- Ángel, L., & Castillo, N. (2016). La pobreza y las políticas sociales en México. *Intervención de los albergues infantiles en Ciudad Juárez, Chihuahua*. RICSH Revista Iberoamericana de Las Ciencias Sociales y Humanísticas, 5(10), 1–19. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503954317007>
- Biscione, N., & Picornell-lucas, A. (2015). Evaluación de una experiencia de participación infanto-juvenil en un Centro de apoyo socioeducativo. *Servicios Sociales y Política Social*, 107 (Abril), 13–23.
- Borgianni, E. y Montaña, C. (Orgs.), (2000). *Metodología y Servicio Social*. Hoy en debate. Sao Paulo: Brasil Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social y Cortez Editora.
- Botija, M. (2012). Herramientas útiles en Trabajo Social: instrumentos de valoración del riesgo en menores y jóvenes con medidas judiciales. *Documentos de Trabajo Social*, 49, 34–46.
- Camacho, L. (1998). *Modelo de intervención individualizada, guía para su construcción*. México: Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM.
- Chable, G. (2006). *Principales factores que causan la indisciplina escolar*. México: Universidad Pedagógica Nacional.
- De la Peña-Olvera, F. (2011). Trastornos de la conducta disruptiva en la infancia y la adolescencia: diagnóstico y tratamiento. *Revista Salud*, 34, 421-427. Consultado 7 de enero de 2019, desde <http://www.medigraphic.com/pdfs/salmen/sam-2011/sam115d.pdf>
- Fernandes, N. (2003). Infancia, Familia y Violencia: del discurso de la violencia experimentada a la violencia “consentida.” *Servicios Sociales y Política Social*, 107(Abril), 115–130.
- Fernández, T., & Ponce, L. (2012). *Trabajo Social individualizado: metodología de intervención*. (UNED, Ed.). Madrid. Retrieved from <https://www.ediasa.es/files/capitulos/9788492477609.pdf>
- Freire, P. (1976). *La educación como práctica de la libertad*. España: SXXI.
- Freixa, E. (2003). ¿Qué es conducta?. *International Journal of Clinical and Health Psychology*. 3, 595-613. Consultado 7 de enero de 2019, desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33730310>
- Gaitán, L. (2015). Protagonismo en la infancia, o la participación de los niños en los procesos de intervención social. *Servicios Sociales y Política Social*, 107(Abril), 25–39.
- Gallardo, R. M. (2006). ¿Cómo intervenir con los y las adolescentes con problemas de conducta? estrategias multidisciplinares de intervención. Una visión desde el sistema educativo. En *Seminario Formativo “Violencia y Adolescencia con problemas de comportamiento”* (pp. 1–5). Bilbao: AGINTZARI.
- Gil, R. (2012). *XV Encuentro Nacional y V Internacional de Investigación en Trabajo Social, Tomo II. Retos de la Investigación para impulsar el desarrollo humano y social*. México: Universidad de los Sentimientos de la Nación A.C,
- González, M. (1997). *Causas y consecuencias de la indisciplina escolar*. México: SEP.
- Guerra, Y. (2007). *La instrumentalidad del Servicio Social, sus determinaciones socio- históricas y sus racionalidades*, Sao Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- Montaña, C. (2000). *La naturaleza del Servicio Social*, 2ª ed. Sao Paulo, Brasil: Cortez Editora.

- Montaño, C. (2004). Hacia la construcción de un proyecto ético-político-profesional crítico. XVIII seminario latinoamericano de escuelas de Trabajo Social-ALAETS, (pp. 1-12). Costa Rica.
- Mori, M. (2008). Na propuesta metodológica para la intervención comunitaria. *Liber*, 14(14), 81–90.
- Netto, J., (1997). *Capitalismo monopolista y Servicio Social*. Sao Paulo, Brasil: Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social y Cortez Editora.
- Parra, Y. (2018). Intervención del Trabajo Social en el proceso de acompañamiento a niños/ niñas y familias del Centro Infantil del Buen Vivir “Mundo de Sueños”, en la Parroquia Tupigachi, durante el periodo Abril 2017 - Julio 2017. Universidad Central del Ecuador. Retrieved from <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/15994/1/T-UCE-0013-CSH-052-TS.pdf>
- Paz, A, Unás V. (Et.al) (2010). *¿Cómo se transforma lo social? Discursos y prácticas de intervención en Cali*. Colombia: Universidad Icesi.
- Peña, T. (2010). ¿Es viable el conductismo en el siglo XXI?. *Liberabit. Revista de Psicología*, 16, 125-130. Consultado 7 de enero de 2019, desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68617161001>
- Quintero, A. (2004). *El trabajo social familiar y el enfoque sistémico*. Buenos Aires: Lumen.
- Raya, A., Pino, M., Herruzo, J. (2009). La agresividad en la infancia: el estilo de crianza parental como factor relacionado. *European Journal of Education and Psychology*, vol. 2, núm. 3. Consultado 7 de enero de 2019, desde <https://helvia.uco.es/bitstream/handle/10396/11469/herruzo2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Richmond, M. (1962). *Caso social individual*. Buenos Aires: Humanitas.
- Ruiz, E. (2010). Paradojas y geometrías en intervención social. In J. Blanco, Et.al, & (coord.) (Eds.), *Paradojas y geometrías en intervención social* (pp. 15–32).
- Tur, A., Mestre, V. (2004). Factores moduladores de la conducta agresiva y prosocial. el efecto de los hábitos de crianza en la conducta del adolescente. UNED. *Revista: Ansiedad y estrés*, 10, 75-88. Consultado 7 de enero de 2019, desde <https://www.researchgate.net/publication/285650926>
- Valencia, E. (2015). *Conducta Humana*. Hawaii: American Androgogy University
- Varona, F. (2008). La Indisciplina social. Sus manifestaciones en la ciudad de Holguín a principio del siglo XXI. *Ciencias Holguín XIV*, 4, 1-12. Consultado 7 de enero de 2019, desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181518028002>
- Welsh, J. L., Schmidt, F., McKinnon, L., Chattha, H. K., & Meyers, J. R. (2008). A comparative study of adolescent risk assessment instruments: Predictive and incremental validity. *Assessment*, 15(1), 104–115. <https://doi.org/10.1177/1073191107307966>
- WHO Global Consultation on Violence and Health. *Violence: a public health priority*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996 (documento WHO/EHA/SPI. POA. 2).
- Williams, K., Rivera, L., Neighbours, R., & Reznik, V. (2007). Youth Violence Prevention Comes of Age: Research, Training and Future Directions. *Annual Review of Public Health*, 28(1), 195–211. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.28.021406.144111>
- Zavaleta, J. (2018). Elementos para la construcción del concepto de campo de la violencia. *Sociológica*, 33(93), 151-179. Consultado 7 de enero de 2019, desde
- Zizek, S. (2009). *Sobre la Violencia: Seis Reflexiones Marginales*. Buenos Aires: Paidós.

La economía participativa frente al proceso de globalización

Mauricio Lascurain Fernández
Daniel A. Romero León

Introducción

En años recientes la sociedad ha vuelto la mirada hacia lo local, en especial en el consumo de productos con bajo valor añadido, no obstante, muchos de estos artículos se enfrenta en el mercado con una competencia no solo local, sino también internacional, que en muchos casos dificulta su desarrollo. Esta competencia ha sido fomentada por lo que se ha denominado como globalización económica, la cual se caracteriza por su naturaleza transformadora del entorno, especialmente, del comercio, las finanzas, el empleo, la tecnología, las comunicaciones, las formas de vida y gobernar.

Esta globalización parece ser un fenómeno de largo plazo, con el cual lo países deben convivir. Sin embargo, no se trata de luchar contra estas fuerzas globalizadoras, sino de aprovecharse de ellas. Para ello, se acuñó en la década de los setentas el concepto de economía de proximidad,¹⁰ el cual apoya el consumo de proximidad como estrategia de activación de la economía de una región, sin que esto se interponga con la globalización.

Por consumo de proximidad se entiende al consumo de productos que se originan en un entorno específico cercano, que,

¹⁰El concepto de economía de proximidad se puso en relieve en los años setenta en la teoría económica, sin embargo, es hasta los estudios de Marshall en los distritos industriales que adquiere mayor sentido. Para Pecqueur (1998) el contenido de las externalidades positivas de proximidad se enfoca más en las relaciones entre actores económicos. Los tipos de proximidad no se limitan al ámbito geográfico. En el pensamiento del Talbot también existe una proximidad no geográfica referida a lo cognitivo, lo organizacional, lo institucional, lo social y lo cultural.

dependiendo de la naturaleza, corresponde a una distancia entre punto de origen y de consumo mínima (Anglada 2016, Luengo 2011). Este tema ha sido ampliamente discutido e incluso criticado (Aznal, 2014; Beaudouin, 2014; Kebir y Torre, 2009) sin embargo, para efectos del presente capítulo se toma este consumo de proximidad como un hecho deseable en las comunidades por ser un factor preponderante en la reactivación de la economía regional.

En este sentido, es necesario visualizar el consumo como un sistema abierto alimentado y creador de entornos. Los elementos del sistema son entonces el producto como centro del sistema, el gobierno, las empresas y el consumidor. Asimismo, es preciso integrar las relaciones que ocurren entre estos elementos, en donde la liquidez de que habla Bauman (2003) se propone como una característica esencial de las relaciones entre elementos. Además, se debe tomar en cuenta los límites en el sistema que permiten diferenciar el consumo de proximidad del consumo de lo global, en lo que se podría denominar como una gobernanza del consumo en donde empresa, consumidores y gobierno interactúan a favor de una economía participativa.

El objetivo de este capítulo es analizar la relación que existe entre una posible gobernanza de consumo inspirada en la economía participativa y la globalización económica. Para ello el documento se ha dividido en tres secciones. En la primera parte se desarrolla el concepto de globalización económica, a fin de comprender su impacto en los Estados. En segundo lugar, se aborda el tema de gobernanza del consumo en donde se describen los principales actores de este sistema. En tercer lugar, se expone la necesidad de implementar una economía solidaria y consumo de proximidad. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

Globalización económica.

Durante las últimas tres décadas la economía mundial ha experimentado diferentes cambios que se manifiestan en una creciente interdependencia de las actividades económicas, un aumento considerable del número de actores que participan en el sistema internacional y en un cambio en las políticas económicas

nacionales con tendencia hacia la apertura comercial y financiera. Este fenómeno, denominado globalización económica, ha ido transformando el entorno estratégico en el que se desenvolvían la mayoría de los países, por lo que éstos han puesto en práctica nuevas políticas públicas para poder afrontar y aprovechar los retos y oportunidades de la creciente integración de la economía global.

En los distintos países este proceso global tiene consecuencias diferentes para las economías y sociedades nacionales. Esto significa que éstas se ven afectadas por los acontecimientos que suceden fuera de sus fronteras en mayor medida que en el pasado. Aunque en términos de asignación de recursos e incremento del crecimiento potencial una globalización bien gobernada es netamente beneficiosa, no todos los sectores dentro cada país obtienen los mismos beneficios. Aquellos grupos que se adaptan con mayor rapidez a los cambios serán los que se beneficien en mayor medida de la globalización, siendo los trabajadores más cualificados y el capital quienes obtengan mayores ganancias. Por otra parte, aquellos individuos que no posean esa habilidad de adaptación (los menos cualificados) estarán en desventaja y, por tanto, desligados de los potenciales beneficios de la integración económica internacional.

Los países con el mayor número de perdedores se encuentran, principalmente, en el hemisferio sur del planeta son mayoritariamente países en vías de desarrollo. Por su parte, los más beneficiados tienden a estar en la parte norte (países desarrollados), aunque también las clases medias y medias-bajas en estos últimos, se ven afectadas adversamente. A medio camino se encuentran los países emergentes entre los que se encuentran grupos importantes de ganadores, cuyas rentas han crecido en gran velocidad con la apertura. En este sentido, los países emergentes y desarrollados son los que tienen mayor capacidad para enfrentarse a la globalización, mientras que los países en vías de desarrollo se esfuerzan para dar alcance a los primeros.

Este panorama ha llevado a que, desde mediados del siglo pasado, se realicen interpretaciones sobre las relaciones económicas entre el norte y el sur, como las expuestas por la *Teoría*

de la Dependencia. Hoy en día, los científicos sociales y algunos entusiastas del fenómeno global, hablan sobre las ventajas de que las economías están abiertas económicamente al exterior. Los críticos se manifiestan en contra del libre comercio (uno de los elementos fundamentales de este proceso) argumentando que los países en vías de desarrollo obtienen muy pocos beneficios y, en muchos casos, salen directamente perjudicados conforme avanza la integración mundial, porque sus reglas vienen dictadas por las empresas multinacionales y los gobiernos de los países ricos.

Los partidarios de la actual integración económica se apoyan en los modelos económicos neoclásicos para señalar que el libre comercio mejora la asignación de los recursos y permite aumentar el crecimiento potencial, propiciando mejores niveles de vida para sus ciudadanos. Sin embargo, como se analizará a lo largo de este trabajo, el proceso de globalización económica genera lo que en términos *schumpeterianos* se denomina destrucción creativa¹¹, donde la aparición de ganadores y perdedores es inevitable dentro de cada país.

Lo cierto es que la globalización económica trae consigo beneficios, pero también costos, sobre todo para los gobiernos que ven limitadas sus capacidades políticas a medida que aumenta la integración económica internacional.

La gobernanza en el consumo.

El concepto de gobernanza ha sido sobre utilizado en las últimas décadas, y se refiere a los procesos de elaboración de reglas que se dan entre un conjunto de actores dispersos, a fin de resolver un problema en común, por lo que la cooperación es viable y

¹¹ En este sentido, el proceso de innovación que tiene lugar en una economía de mercado existe una destrucción de las viejas empresas y modelos de negocio, por parte de los nuevos productos. Para Schumpeter, las innovaciones de los emprendedores son la fuerza que hay detrás del crecimiento económico sostenido a largo plazo, pese a que puedan destruir en el camino el valor de compañías bien establecidas.

sostenible en el tiempo. Para Young (1997: 2) la gobernanza “surge como un asunto de preocupación pública donde los miembros de un grupo social descubren que son interdependientes”, es decir, que las acciones individuales tienen un impacto en el bienestar de los demás. Más aún, la gobernanza involucra el establecimiento y operación de instituciones sociales, como por ejemplo, las reglas, los procesos de toma de decisiones y las actividades pragmáticas que permiten definir las acciones sociales y guiar las interacciones de aquellos que participan en ellas.¹² Por tanto, es posible identificar diferentes sistemas de gobernanza en un país o región, como por ejemplo un sistema de gobernanza ambiental, social, territorial, corporativa o empresarial; por lo cual podría ser utilizado para abordar el tema del consumo. En este sentido, se podría definir la gobernanza del consumo como la promoción de un sano equilibrio entre empresa, consumidor y gobierno que tienen como objetivo el logro de un desarrollo económico, social y cultural duradero a través de las prácticas del consumo. Por tanto, los principios básicos de la gobernanza del consumo¹³ estarían fundamentados en:

- La participación: los interesados llámese empresas, gobierno y consumidores deben tener una fuerte intervención en las cuestiones relacionadas al consumo.
- La equidad: las normas y el acceso a la información debe estar disponible para todos los miembros de la sociedad.
- La decencia: las normas de consumo deben ser elaboradas sin humillar ni perjudicar a ninguno de los actores.

¹² De acuerdo con UNESCO (2017), los principios básicos de la buena gobernanza que deben ser útiles y de carácter universal sin responder a culturas específicas, son participación, equidad, decencia, responsabilidad, transparencia y eficiencia.

¹³ Estos principios están basados en las aportaciones de Anglada (2016) y Aznal (2014).

- La responsabilidad: los actores del consumo deben ser responsables de lo que hacen y dicen.
- La transparencia: debe existir claridad y apertura en las decisiones
- La eficiencia: los recursos deben ser utilizados para el correcto planteamiento de las funciones.

Es preciso resaltar que en este sistema de gobernanza el gobierno es el agente y timón principal en el concepto ya que puede implementar políticas públicas para fomentar el consumo, así como coordinar en el proceso del consumo.

De acuerdo con Offe (1990), el consumo puede identificarse como un sistema en el cual interactúan al menos tres actores del consumo como son los productores o suministradores de productos y servicios, el Estado a través de la regulación del mercado y el consumidor, en donde el producto es el núcleo central en torno al cual giran los elementos y se establecen las relaciones. De este modo, la empresa o productor es quien realiza el producto, quien crea las estrategias de venta del mismo y quien está atento a los cambios y necesidades del sistema (Alonso, 2005). El gobierno, a través de leyes y normas, es quien regula el mercado (Offe 1990). Por último, el consumidor representa en el sistema el elemento de cierre del consumo. Es él quien al final realiza la elección de compra y decide el producto a consumir (García-Canclini, 1995).

Esta conceptualización sobre la interacción sistemática de los agentes del consumo pudiera parecer sencilla, sin embargo es precisamente su interacción lo que dificulta el consumo de proximidad, tal y como se explica a continuación.

El consumidor es quizás uno de los actores más complejos dentro del sistema de consumo. La decisión de compra la toma él y lo hace basado en múltiples aspectos. La teoría neoclásica manifiesta que el individuo maximiza su utilidad consumiendo aquellos bienes que le generan satisfacción, precio, producto, plaza

y promoción son los atributos básicos por evaluar, sin embargo, también surgen a la vista al momento de hacer una elección la lealtad a la marca, el status que pueda representar, los hábitos de consumo, las tendencias actuales y la estratificación social, sentimiento de identidad nacional, entre otros (Virzi, Urioste, y Monzón, 2011).

Hasta hace algunos años la economía tradicional había tomada al ser humano como racional, es decir, se asumía que el comportamiento era maximizar sus utilidades, sin embargo, para el consumidor la mayoría de las decisiones son rutinarias, el individuo suele construir un modelo simplificado de la realidad de acuerdo con sus medios. Esta rutina hace que el individuo reste racionalidad, es decir, que el consumidor toma decisiones de manera irracional, de acuerdo con las alternativas posibles alejándose del marco de racionalidad.

Sin embargo, la psicología de cada individuo no puede ser generalizada y puesta en modelo. De acuerdo con Kahneman (2003), el consumidor moderno o actual es cambiante, ya que pasa en la época de la postmodernidad de ser un actor pasivo en el proceso de consumo, a ser centro de atención como decisor de compra y móvil de estrategias creadas por empresas. Sin embargo, en el ser humano estas decisiones son emocionales y subjetivas.

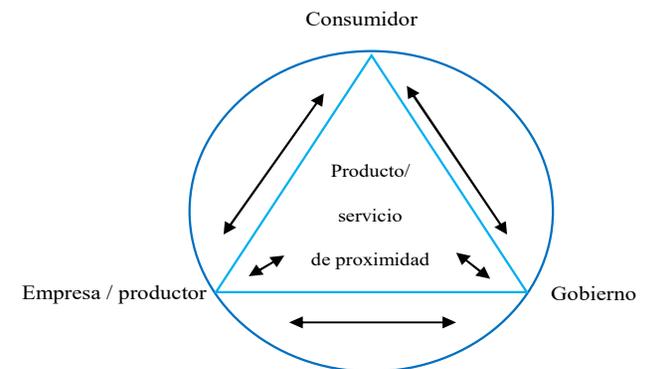
Las empresas o productores fortalecen su actividad a través de la interacción, logrando así un mayor acoplamiento y beneficios conjuntos para todos. Por tanto, bajo un sistema de gobernanza del consumo, el reto sería la colaboración de las empresas en beneficio del mercado. Estas interacciones se presentan a través de la difusión de tecnología, la movilidad de personal, el enfoque de sistemas y la mayor participación de instituciones que participan en la generación de conocimiento, derivando en un desarrollo económico para el sector empresarial, para la región o espacio geográfico en que se encuentren.

En este sentido, las empresas son un factor decisivo en el proceso de compra del consumidor que le permite ampliar el panorama respecto a las posibilidades de análisis y de propuesta

tendientes a observar la interacción entre agentes económicos, políticos y sociales, fortaleciendo así los vínculos en la gobernanza.

Basado en el modelo de bienestar, el cual pretende estimular la inversión privada, asegurar la defensa nacional, reducir el desempleo y administrar las necesidades sociales, pone al Estado como el encargado de realizar las funciones esenciales para la economía y brindar oportunidades de vida a los distintos grupos sociales. La racionalidad con que opera el Estado, se orienta a generar el escenario adecuado para que las empresas incrementen su eficiencia y efectividad en el mercado. Por tanto, el Estado se presenta como el protagonista del sistema de gobernanza de consumo.

Figura 1. Gobernanza del consumo



Fuente: Elaboración propia.

En la figura 1, se aprecia la interacción de los tres agentes en la gobernanza de consumo, en donde el fomento de productos y servicios de proximidad favorecen una economía participativa, sin intervenir o contrariar la globalización.

La necesidad de una economía solidaria y consumo de proximidad.

Como se observó en la sección anterior, la idea de una gobernanza del consumo en tiempos globales es permisible, toda vez que los valores ligados a la proximidad se encuentren dentro del esquema de política pública de los Estados. De acuerdo con los resultados de la globalización, en donde se ha observado que surgen ganadores y perdedores de este fenómeno, sin la debida reacción del Estado a través de políticas públicas compensatorias, la gobernanza del consumo, surge como alternativa para resarcir en daños en los perdedores y hacer frente al desempleo.

Con base en la idea de Martín (2010), de lo que es una economía de proximidad, adaptarla como parte de un sistema de gobernanza de consumo. En este sentido, podría definirse en dos términos. Primero, como un modo de organización en torno de las relaciones directas, es decir, la relación de empresas con consumidores, relación entre empresas, integrarse en la vida local. En segundo lugar, en torno al desarrollo local como una reagrupación sobre un territorio de actores económicos que coordinan sus actividades facilitando la acción colectiva.

La idea es que tanto empresas pequeñas como grandes pueden contribuir al desarrollo local. La proximidad geográfica no es suficiente para garantizar la eficacia económica, pero si se genera sinergia entre las relaciones existentes a través de una proximidad de coordinación y también se crean lazos a través de una proximidad institucional. Sobre todo, la economía de proximidad proporciona una ventaja sobre la restauración de la confianza. Por tanto, debe existir complementariedad entre la globalización y la proximidad, este postulado no indica que se debería encerrarse si no saber hacer, examinar relaciones entre lo global y la proximidad.

La economía globalizada necesita de la integración de productores portadores de sentido de territorio, la importancia de la proximidad organizacional es más sensible en el contexto de una economía abierta.

Reflexiones finales.

El acto de consumo es permanentemente confrontado desde las ciencias sociales. Las críticas que recibe. Como práctica y como reforzador de identidad van de la mano del engranaje entre los esfuerzos de la empresa, el papel interventor del gobierno, y el momento del consumidor, puede generar desarrollo en las naciones partiendo del hecho de la buena administración por parte de los dirigentes, de las políticas públicas utilizadas a favor de las empresas y la sociedad, la utilización de capacidades tecnológicas y la relación que entre los tres agentes del mercado se establezca, sin que lo anterior contravenga las dinámicas económicas y sociales de la globalización económica.

El consumo de proximidad a través de la implementación de una gobernanza del consumo requiere del establecimiento de mejores condiciones de la empresa para que generen productos que compitan en calidad contra productos extranjeros.

El gobierno por su parte debe establecer favorecer esas condiciones o ayudar a la empresa a encontrarlas. Es decir, es necesario fortalecer la triada de consumo existente en un Estado para generar flujos de crecimiento y desarrollo exponencial.

Bibliografía consultada

- Alonso, L. (2005). *La era del consumo*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Anglada, S. E. (2016). *De la innovación social a la economía solidaria. Claves prácticas para el desarrollo de políticas públicas*. CIRIEC-España, (88), 20.
- Aznal, A. S. (2014). *Las nuevas actitudes hacia el consumo y la producción: las mejores prácticas en el ámbito del consumo colaborativo y la obsolescencia planificada*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beaudouin, V. (2014). *Le comportement du consommateur à l'égard des circuits courts alimentaires: une étude anthropologique du mouvement amapien* (Doctoral dissertation, Rennes 1). Recuperado de <http://www.sudoc.abes.fr/xslt/DB=2.1//SRCH?IKT=12&TRM=185199895&COOKIE=U10178,Klecte urweb,I250,B341720009+,SY,NLECTEUR+WEBO PC,D2.1,Ef015ce67-0,A,H,R148.226.135.1,FY>
- Chandler Jr., A. (1969). *Strategy and Structure: Chapters in the history of the American Industrial Enterprise*. Massachusetts: MIT Press.
- Conraud K., E. (2006). *La evolución del comportamiento del consumidor mexicano. Como efecto de la globalización*. Mercadotecnia Global, 12-19.
- García-Cancelini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos*. México, D.F.: Grijalbo.
- Kahneman, D. (2003). *Mapas de racionalidad limitada: psicología para una economía conductual*. Discurso pronunciado en el acto de entrega del premio Nobel de Economía 2002. *RAE: Revista Asturiana de Economía*(28), 181-225.
- Kebir, L. Y., & Torre, A. (2009). *The issue of geographical proximity in the new forms of food production and consumption*. In 6. journées de la proximité: le temps des débats.
- Lipovetsky, G. (2003). *La era del vacío*. Barcelona: Anagrama.
- Luengo-González, E. (2014). *Las alternativas ciudadanas: una propuesta de análisis*. ITESO: Guadalajara. Recuperado de: <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/1474/Las%20alternativas%20ciudadanas%20una%20propuesta.pdf?sequence=2>
- Martin, P. (2010). *L'économie de proximité: une réponse aux défis majeurs de la société française*: Conseil Économique, Social: Francia. Recuperado de: <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000556/index.shtml>
- Pecqueur, B. (1998). *La economía de la proximidad*, Revista Ecuador Debate, No. 044, Vol. 18, pp. 139-142.
- UNESCO (2017), *Education, Concept of Governance*, Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/str engthening-education-systems/quality-framework/technical-notes/concept-of-governance/>,
- Virzi, N. Urioste, D. and Vinicio, M. (2011). *Antecedentes de hábitos de compra de productos extranjeros y nacionales: una exploración de las actitudes de jóvenes universitarios*. ECO revista Académica, 37-61.

Young, O. (1997), "Rights, Rules and Resources in World Affairs" en Young, O. (ed.), *Global Governance, Drawing Insights from the Environmental Experience*, MIT Press, Estados Unidos.

Propuesta de protección y acompañamiento a poblaciones migrantes en México: las deportaciones y las migraciones de paso. Dos estudios de caso

Carlos Alberto Garrido de la Calleja

Introducción

El presente capítulo de libro es el resultado de articular experiencias en campo y discusiones teóricas-metodológicas de la realidad migratoria actual que se vive entre los Estados Unidos, México y Centroamérica. No obstante su complejidad y en términos de compartir con los lectores un texto útil y propositivo, el análisis de esta realidad se enfoca a proponer una estrategia de acompañamiento cuyos protocolos de atención ofrezcan protección, orientación y atención a las necesidades de poblaciones migrantes.

Ante la aún ausente política migratoria integral, este texto se suma a las respuestas espontáneas, urgentes, necesarias y pertinentes que la sociedad civil ha diseñado para atender la compleja realidad que viven las poblaciones migrantes en México.

Una realidad donde contrario a las expectativas académicas, políticas y ciudadanas, la opacidad y contradicción discursiva del actual gobierno federal, representa una clara evidencia de continuar privilegiando intereses políticos nacionales e internacionales, reticentes a reconocer la necesidad de una política migratoria integral, la cual, basada en el respeto a los derechos humanos, exigiría para su instrumentación, el trabajo concurrente con las entidades federativas y por supuesto, de protocolos de acompañamiento y atención a poblaciones migrantes. A este trabajo, basado en el respeto mutuo de soberanías, se podría convocar al esfuerzo colaborativo multinacional.

En este capítulo se reconoce que hoy en día las migraciones o bien las nuevas formas en las que se gestan despliegan y manifiestan, han rebasado la capacidad de respuesta institucional, así como los marcos interpretativos y explicativos de la academia, sin embargo, es esta trama político-académica donde el presente capítulo enriquece sus propuestas de acompañamiento, rescatando el trabajo que la sociedad civil despliega generando acciones de intervención humanitaria y hasta cierto punto, referencias para los diseñadores de políticas públicas en México.

Tales acciones de intervención humana son muestra de un trabajado solidario que representa la justa demanda y anhelo por que la justicia social y los derechos de poblaciones migrantes, dejen de ser discursos mediáticos y sean el insumo natural que transforme a nuestra Constitución Política en un cumulo de respuestas legislativas, actualizadas, pertinentes y acordes a las necesidades cambiantes de la migración.

En otras palabras, se requiere que las innovaciones jurídicas se construyan a partir de las dinámicas, manifestaciones, características y necesidades humanas de los procesos migratorios, logrando así tanto pertinencia como pertenencia de acciones constitucionales/gubernamentales y de los análisis, explicaciones e intervenciones sociales de la sociedad civil y la academia.

No obstante la complejidad de esta realidad migratoria, al interior del capítulo se sostiene que aún es posible lograr estas innovaciones constitucionales, que adecuen la acción del gobierno y se responda a las necesidades de las poblaciones migrantes contemporáneas¹⁴, donde el respeto a los derechos humanos, acompañado de políticas públicas y estrategias de

¹⁴ Desplazados por la violencia, migrantes ambientales, familias separadas, migración infantil, expulsados, deportados, “devueltos” (por los Estados Unidos a territorio mexicano para esperar respuesta a su solicitud de asilo), refugiados, caravanas, entre otras formas de movilidad humana.

acompañamiento, constituyan el quehacer de los servidores públicos¹⁵.

Por lo anterior, y en términos respaldar esta crítica propositiva, en las siguientes páginas se presenta una propuesta de acompañamiento y el cómo podría apoyar las necesidades que viven migrantes mexicanos deportados de los Estados Unidos y migrantes no mexicanos quienes cruzan por la frontera sur de México con Guatemala y Belice.

Cabe señalar que esta propuesta de acompañamiento no es ni representa un modelo rígido de atención, sino por el contrario, constituye un conjunto de estrategias flexibles que ofrecen información, protección, asesoría y de ser necesario, intervención.

Sus etapas son: la pertinencia constitucional, el diseño de una política migratoria integral, el trabajo concurrente con las entidades federativas, comisiones legislativas migratorias y el acompañamiento de casos.

La propuesta se nutre tanto de fundamentos teóricos, metodológicos pero sobre todo, de experiencias prácticas vividas en campo y enriquecidas por el discurso de migrantes entrevistados y con quienes incluso, se convivió por tiempos prolongados en ambas zonas fronterizas mexicanas. Para efectos didácticos, tales fundamentos se enlistan a continuación:

1) la experiencia social acumulada; la cual rescata las vivencias sociales con personas migrantes mexicanas y no mexicanas, tanto en territorio regional, como en las zonas fronterizas mexicanas con los Estados Unidos, Guatemala y Belice. Esto ha permitido dimensionar la necesidad de construir una nueva narrativa de la

¹⁵ Y no la corrupción o confabulación con grupos delictivos como ocurre con servidores públicos de algunas instituciones cuyo quehacer se relaciona con la agenda migratoria nacional e internacional.

migración, la cual no se enfoque sólo a discutir, sino a diseñar (de forma colaborativa), estrategias para transformar realidades;

2) la articulación de lo teórico y lo práctico; en este sentido, lo que se busca es articular lo abstracto y lo complejo para lograr una praxis social, en otras palabras, la transformación y pertinencia social de esta nueva narrativa migratoria, exige adecuaciones legislativas con impacto en la vida cotidiana de los migrantes;

3) el discurso de los actores sociales; sin duda alguna, esta praxis social exige considerar, tanto en el diseño, como en la implementación y evaluación, el hacer, pensar y sentir de los actores sociales, ya que no puede haber cambios legislativos sin consultar a quienes son sujetos de ellos;

4) complementariedad metodológica; la cual permite registrar la pluralidad de información objetiva, subjetiva y participativa de los actores sociales, fundamental en la construcción de la nueva narrativa migratoria aquí propuesta;

5) la perspectiva del enfoque histórico-estructural; bajo esta perspectiva, la propuesta de acompañamiento a poblaciones migrantes, sugiere una mirada que busque el cambio y transformación desde el origen, considerando estructuras y coyunturas, sin privilegiar una sobre la otra; y,

6) políticas públicas inclusivas; esta perspectiva de praxis social desde la estructura, sin duda alguna exige acompañarse de instrumentos legislativos innovadores, y desde la planeación social, del diseño de políticas públicas que promuevan el respeto de los derechos humanos, tolerancia a la diversidad cultural, género y creencias de poblaciones migrantes que transiten, esperen, retornen, permanezcan o se muevan internamente por territorio mexicano.

El desarrollo de los argumentos arriba enunciados se agrupa en las tres secciones del artículo. En la primera, se hace el esfuerzo por discutir algunos estudios cuyas propuestas se enmarcan en la necesidad de una política migratoria en México,

que sin llegar a una propuesta concreta, han sido insumos claros para la que aquí se propone; la segunda sección, plantea los fundamentos jurídicos de la propuesta de protección y acompañamiento a poblaciones migrantes; y en la tercera sección, teniendo como referencia la realidad de migrantes deportados de los Estados Unidos y de aquellos que cruzan por la frontera sur de México con Guatemala y Belice, se exponen dos casos de experiencias humanas migrantes, referencias básicas para ilustrar la pertinencia de la propuesta.

La agenda investigativa: ¿rebasada por la realidad migratoria actual?

En el contexto de la migración México-Estados Unidos, hasta el año 2000, la gran mayoría de los estudios migratorios, estaban centrados en temas muy específicos, como por ejemplo, las causas de la migración mexicana (FitzGerald, 2004), el impacto de las remesas y el desarrollo en sus comunidades de origen, el cruce fronterizo, cambios culturales con el retorno de mexicanos. Paralelo a estos trabajos, creció el interés de la academia por conocer también el impacto de la migración mexicana en el lado de los Estados Unidos. Esto dio como resultado estudios específicos interesados en conocer los aportes de la migración mexicana a la economía norteamericana, la vida económica y social de los indocumentados, sus problemas de salud, así como las políticas dirigidas a ellos, entre otros.

Los lamentables ataques del 11 de septiembre a los Estados Unidos, aunado al dolor y repudio humano que representaron para el mundo, marcaron el rumbo de las pláticas sobre posibles acuerdos migratorios entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Este impacto también se reflejó, de alguna forma, en el enfoque de la gran mayoría de los estudios académicos sobre migración.

A partir de este momento, surgieron trabajos académicos relacionados principalmente a la seguridad nacional de los Estados Unidos, a las características demográficas de sus nuevos inmigrantes. En entre estos trabajos, algunos autores señalan

incluso que la securitización de las fronteras, llevó a los migrantes a buscar nuevas rutas de cruce fronterizo y nuevos destinos migratorios (Garrido, 2012), arriesgando cada vez más sus vidas al enfrentar la naturaleza salvaje del desierto y los ataques de la delincuencia organizada.

La diplomacia migratoria entre ambos países, tuvo un breve estancamiento. Ya no se hablaba más de reforma o de acuerdos migratorios, ahora se hablaba del control y detención de flujos migratorios. En el caso específico de México, se implementó el plan frontera sur, el cual, sigue siendo objeto de críticas por violentar derechos humanos de los migrantes. En este contexto algunos trabajos académicos hacen recomendaciones específicas para que ambos gobiernos, mejoren el manejo de una agenda binacional migratoria, claro, sin descuidar sus propios asuntos internos migratorios (FitzGerald, 2014).

Sin embargo, en este contexto la realidad migratoria entre ambos países, siguió y sigue siendo un tema de preocupación en la agenda binacional. Cada día hay realidades complejas, las cuales, para su atención, requieren por un lado, una agenda migratoria común entre ambos países. Y por el otro lado, sin duda, se requiere que el gobierno de México, diseñe una política migratoria integral que atienda tanto a migrantes mexicanos como no mexicanos.

Por lo anterior, se puede argumentar que los trabajos académicos y gobiernos locales mexicanos, no deben seguir abordando a la migración como un fenómeno social, sino asumirla como una realidad social compleja, concreta y determinada (Giorguli, Silvia y Paula Leite, 2010). Una realidad migratoria que ha rebasado la capacidad de respuesta del gobierno federal mexicano, el cual, se encuentra ante una migración que demanda una atención integral, intersecretarial, inter institucional y desde luego, articulada con los gobiernos locales (Ortega, 2013).

En otras palabras, el breve análisis académico aquí presentado, sugiere que el gobierno mexicano a través del diseño de una política migratoria integral (Imaz, 2011), establezca

mecanismos e instrumentos claros para el manejo de su migración interna y externa (FitzGerald, 2014).

Desde nuestro punto de vista, estos mecanismos deben traducirse en estrategias de protección y acompañamiento a poblaciones migrantes, tarea de la que se encarga el presente capítulo.

Propuesta de acompañamiento a poblaciones migrantes

En consonancia con lo anterior, en este apartado se plantean las acciones específicas que habrán de fortalecer el acompañamiento de poblaciones migrantes cuya movilidad en territorio mexicano se palpa en el retorno, traslado, salida, cruce, permanencia o espera así como en tránsito o de paso.

Todo esto vivido por poblaciones mexicanas y no mexicanas. Es importante aclarar que tales acciones se articulan en torno a las dos grandes etapas de la propuesta de acompañamiento: el fundamento legislativo y el acompañamiento de casos.

El fundamento legislativo. Esta primera etapa plantea una serie de trabajos que a la postre, sienten las bases jurídicas para la atención estructural y no sólo coyuntural de las necesidades que plantean poblaciones migrantes. Los trabajos a desarrollar en esta etapa se agrupan en el cuadro siguiente:

Cuadro no1
Etapas 1: el fundamento legislativo

La pertinencia constitucional
El diseño de una política migratoria integral

El trabajo concurrente con las entidades federativas

Comisiones legislativas migratorias

La pertinencia constitucional

En reciprocidad a los cambios vertiginosos resultado de las nuevas formas de movilidad humana y las complejidades que conllevan su retorno, salida o su paso por territorio mexicano, se sugiere una revisión exhaustiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos preceptos legislativos pro respeto de garantías individuales, sin duda alguna han sido rebasados por la complejidad de estas migraciones. Por ello, su revisión, análisis y en su caso reforma, es una tarea impostergable.

Ejemplo de ello son los trabajos legislativos que para su atención y solución, exigen los casos de separación familiar donde niños continúan en centros de detención migratoria en los Estados Unidos¹⁶, o en su caso, han sido entregados en adopción a familias norteamericanas, aun teniendo vivos a sus padres mexicanos, pero deportados a México.

A esto se suma el centralismo que en la toma de decisiones migratorias, la Constitución ofrece al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien ve a la migración como una situación coyuntural y a la que enfrenta con discursos políticos, acciones paliativas, punitivas y violatorias de los derechos humanos.¹⁷ Esta perspectiva hace que la migración de mexicanos y no mexicanos

¹⁶ Trabajo de campo en la Ciudad de Nueva York, 2018.

¹⁷ Véase la opacidad con la que se habla respecto a la defensa de las violaciones laborales que viven mexicanos en los Estados Unidos y el trato que están recibiendo, por parte de cuerpos policíacos y migratorios (mexicanos), guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses en su cruce por la frontera sur.

sea vista y atendida sesgadamente por el grupo en el poder, y no como una realidad estructural que demanda una política integral.¹⁸

Lamentable e irresponsablemente, este centralismo se reproduce en las entidades federativas, las cuales manejan en el discurso mediático una agenda pro migrante pero en la práctica, son dependientes en su totalidad de las decisiones unilaterales de la Federación.

No obstante el argumento precedente, resulta impostergable continuar sin una política migratoria integral en México. La permisibilidad y posibilidad de su diseño esta contenida en la ley de migración, la cual, estipula que el presidente de la República Mexicana tiene la facultad tanto para diseñarla y al respecto, celebrar convenios con las entidades federativas. Esto último representa la coyuntura que la sociedad civil, académicos y algunas entidades federativas comprometidas con los derechos de los migrantes, necesitamos para continuar luchando por la tan anhelada política migratoria.

Política migratoria integral

En términos de lograr lo anterior, en esta propuesta de acompañamiento a poblaciones migrantes, la referencia jurídica para diseñarla y ejecutarla, sigue siendo la Ley de Migración 2011, la cual, subrayamos, permite a la Federación celebrar convenios con los gobiernos locales para prevenir acciones que atenten contra la integridad de los migrantes.

Tomar como referencia esta permisibilidad jurídica, permitiría diseñar una política migratoria integral cuyo eje central sean los derechos humanos y en torno a él, se articulen acciones e instituciones migratorias dispersas hasta el día hoy, como son: la ley de migración, la Unidad de Política Migratoria, el programa especial de migración, el Instituto Nacional de Migración, las comisiones legislativas y las oficinas de atención a migrantes.

¹⁸ Y que además genera a México más de 45,000 millones de dólares anuales.

Es importante recordar que el diseño de esta política migratoria, debe ser de forma concurrente, en otras palabras, promover su diseño entre la federación, los estados y los municipios. Esto significa entonces que su diseño puede ser propuesto por cualquiera de estos gobiernos, sin necesidad de continuar esperando y reproduciendo el centralismo que ha impuesto el ejecutivo federal, lo cual, desde un modesto punto de vista, no ha reconocido las características, complejidades y demandas de cada región migratoria.

En el caso del estado de Veracruz esto sólo será posible cuando el ejecutivo estatal (resultado de una decisión razonada, ya sea por iniciativa propia o exigida por la sociedad civil y academia organizada) lo promueva a través de la facultad de concurrencia que le ofrece la Constitución Política de México y la del estado de Veracruz.

Trabajo concurrente con las entidades federativas

Sin ser repetitivo pero si reiterativo, la propuesta de acompañamiento aquí planteada, pondera la imperiosa necesidad de un trabajo concurrente entre la federación, las entidades federativas y los gobiernos locales.

Esto permitiría para el caso de la población deportada de los Estados Unidos y las poblaciones en tránsito o de paso por territorio mexicano (poblaciones migrantes que para efectos prácticos fueron consideradas en este capítulo como casos paradigmáticos), contar con un sistema de protección y atención que garantice el respeto a sus derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esto, no se busca ofrecer protección diferenciada que discrimine a las poblaciones no migrantes, por el contrario, se busca que aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad y desigualdad, tengan acceso a los mismos derechos y obligaciones que las primeras.

En este contexto, a luz del trabajo concurrente aquí sugerido, las entidades federativas podrán legislar y diseñar los mecanismos de instrumentación que garanticen el respeto y atención en torno a determinadas necesidades sociales que afectan a la población migrante que de forma permanente o temporal se encuentra en su territorio.

El diseño y ejecución de estos trabajos concurrentes deben ser incluyentes, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

Comisiones legislativas migratorias

El trabajo concurrente arriba argumentado, sin duda alguna requiere del acompañamiento y fundamento legislativo para construir los mecanismos que garanticen las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas migrantes o no migrantes en territorio veracruzano,.

Al respecto, experiencias previas de los Congresos Legislativos Locales en asuntos migratorios, mencionan reuniones anuales¹⁹ las cuales, de manera anecdótica, mediática y contrario a su naturaleza, sin presencia legislativa, en los últimos cuatro años se limitaron sólo a describir actividades realizadas, ponderando los viajes a los Estados Unidos bajo el argumento de registrar las necesidades de la población migrante mexicana y considerarlas en el diseño de una política migratoria. En otras palabras se imitaron a promover su propio turismo político.

Cabe aclarar, que al día de hoy no existe alguna evidencia pública de esas propuestas y lo que es aún más lamentable pero evidente, la violación de los derechos y discriminación de poblaciones migrantes se ha exacerbado. En otras palabras, México sigue careciendo de un trabajo legislativo articulado que promueva el diseño de la impostergable política migratoria.

¹⁹ Trabajo de campo en oficinas gubernamentales del estado de Veracruz, 2017.

Esta opacidad e irresponsabilidad legislativa, se da en un contexto de protagonismo institucional, el cual, limita el reconocimiento de otras experiencias que dentro de la burocracia federal, realizan instituciones para contribuir al diseño de esta política migratoria, como es el caso de las Oficinas de Atención a Migrantes, que si bien tienen una línea centralista, conocen de cerca la realidad migratoria y tienen elementos para diseñar estrategias jurídicas que la atiendan y trabajar de manera conjunta con las legislaturas locales. Trabajo que de facto, para el caso del estado de Veracruz, es inexistente.

En ese sentido, considerando la existencia de estas Comisiones Legislativas, se propone sean ellas quienes promuevan y articulen el trabajo concurrente (federación, estado y municipios), para lograr el diseño de una política migratoria integral que atienda la tipología migratoria que se vive en cada una de las entidades federativas (migración regulada, infantil, forzada, indocumentada, retorno, centroamericana, jubilada, entre otras).

En resumen, el resultado práctico de este trabajo concurrente, es decir, su parte más operativa e instrumental que traduzca el lenguaje jurídico de protección a la vida cotidiana de poblaciones migrantes, sin duda alguna serán las acciones concretas que pueden ser llamadas: modelo de atención a migrantes, proyecto de protección a migrantes, programa de derechos humanos migrantes, o como en este capítulo de libro sugerimos, Propuesta de Acompañamiento a Poblaciones Migrantes (PAPEM).

El acompañamiento de casos. En consonancia con los rubros precedentes, la Propuesta de Acompañamiento a Poblaciones Migrantes (PAPEM), constituye el fin último del las leyes, códigos, normas, artículos y reglamentos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ello, en esta segunda etapa se plantean una serie de mecanismos, instrumentos y acciones jurídicas prácticas para atender de manera inmediata y pertinente las necesidades de

poblaciones migrantes en México. Los trabajos a desarrollar en esta etapa se agrupan en el cuadro siguiente:

Cuadro no2
Etapa 2: El acompañamiento de casos

Taller de trabajo articulador
Diagnóstico migratorio institucional
Red asistencia migratoria
Asesoría y acompañamiento de casos

Taller de trabajo articulador

Es un taller convocado por la Secretaría de Gobernación, el cual busca conocer y articular los trabajos que realizan en asuntos migratorios, instituciones federales, estatales, así como también actores sociales como sociedad civil, grupos religiosos, filantrópicos e instituciones educativas. Para efectos de conocer avances o evaluación de acciones en proceso, se sugiere que la periodicidad del taller sea trimestralmente, con un medio electrónico de difusión permanente de sus trabajos.

Las instituciones participantes serán aquellas que en cada entidad federativa su quehacer este relacionado directa e indirectamente con poblaciones migrantes, por ejemplo: comisiones legislativas, oficinas o direcciones de atención a migrantes, instituto nacional de migración, secretarías estatales (educación, salud, economía, comunicación y transporte, bienestar social) y los demás actores sociales.

El taller busca conocer lo que hacen las instituciones, sus recursos y la capacidad de alcance que tienen en la atención a los asuntos migratorios.

Diagnóstico migratorio institucional

Conocer las acciones, recursos así como las experiencias e información que se tiene respecto a la realidad migratoria,

permitirá construir un diagnóstico situacional de la realidad que viven las poblaciones migrantes en México. En términos de lograr una mirada integral de esta realidad, se sugiere que el diagnóstico se realice en cada etapa de la migración mexicana (véase cuadro num. 3), así como escudriñe las complejas dinámicas inherentes a las tipologías migratorias presentes en México (véase cuadro num. 4).

Cuadro no. 3
Etapas de la migración mexicana

Premigratoria
Migratoria/operativa
Transitoria
Fronteriza
Llegada
Retorno
Re-emigratoria

• Fuente: elaboración propia.

• Cuadro no. 4
• Tipologías migratorias presentes en México

• Migración interna
• Migración de paso
• Migración jubilada (Expat)
• Migración calificada a Europa
• Migración forzada / Desplazados
• Migración de lujo

• Fuente: elaboración propia.

Es menester señalar que el diagnóstico migratorio, permitirá contar con información actualizada, pertinente pero sobre todo, constituirá el insumo principal de las siguientes etapas de esta propuesta de acompañamiento.

Red de asistencia migratoria

El diseño de una red migratoria integrada por instituciones gubernamentales, no gubernamentales, asociaciones civiles, grupos religiosos, filantrópicos y académicos, sin duda alguna permitirá construir a lo largo y ancho de la República Mexicana, un sistema compacto tanto de información como de comunicación que permita ofrecer atención inmediata a las necesidades de las poblaciones migrantes en México. Los servicios ofrecidos por esta red de asistencia migratoria, pueden ser a través de sistemas de información virtual y de asistencia personal.

El primer sistema se sugiere sea una página electrónica, un sitio web o una aplicación para telefonía celular. La principal información que debe contener, es un catalogo de servicios que ofrezcan los gobiernos locales y la sociedad civil, por ejemplo, de los 32 estados la República Mexicana y de sus respectivos ayuntamientos. De cada uno de estos, se sugiere colgar en este sistema las direcciones físicas, teléfonos, servicios que ofrece y nombres de encargados de las instituciones cuyo quehacer se relaciona directa o indirectamente con la realidad migratoria, como se ilustra en el cuadro no.5:

Cuadro no.5
Instituciones del sistema de información virtual

Gubernamentales	Sociedad civil	Grupos religiosos	Académicos
<i>Federal</i> Instituto Nacional de Migración (Delegaciones)	Comedores para migrantes Casas para migrantes	Pastorales Iglesias	Centros de acopio (ropa, medicinas, comida)
<i>Estatad</i> Direcciones u oficinas de atención a migrantes		Parroquias Catedrales	Albergues temporales (estadios deportivos, escuelas, facultades)

Secretarías: salud, educación, seguridad pública,	Albergues para migrantes		Centros de orientación (jurídica, administrativa-migratoria, social, educativa)
Comisión Estatal de Derechos Humanos			
<i>Municipal</i>			
Clínicas y centros de salud			
Cruz Roja			
DIF (Sistema Municipal de la Familia)			
Albergues			

Paralelo a esta información, se sugiere también que el sistema de información contenga mapas de rutas migratorias cuya información institucional constituya un sistema de protección y acompañamiento, por ejemplo, de poblaciones migrantes que retornan o son deportadas de los Estados Unidos o bien, de poblaciones migrantes de paso o en tránsito por territorio mexicano.

Asesoría y acompañamiento de casos

Es importante subrayar, que los mapas deben trazar rutas migratorias seguras que no solo orienten sino también dirijan el trayecto de estas poblaciones (retorno, paso o en tránsito), a los lugares de protección, donde encuentre orientación, atención y en su caso acompañamiento.

Los puntos de orientación, que pueden ser llamados centros de ayuda humanitaria, deben ubicarse en lugares de fácil acceso. En términos de no representar el gasto excesivo que sea visto como una limitante para no crear estos centros, se sugiere a los gobiernos locales acondicionar un área la cual puede ser *una oficina o un área compartida*.

Al respecto por ejemplo, las delegaciones federales del instituto nacional de migración (tanto en estados fronterizos con los Estados Unidos como los limítrofes con Guatemala y Belice), podrían crear esta área adicional donde a través de equipos interdisciplinarios (integrados por profesionales de otras instituciones, pasantes de carreras universitarias, así como personas de la sociedad civil, religiosos y filantrópicos), no sólo ofrecerían asesoría, atención y acompañamiento, sino también el respaldo humano social para que las instituciones gubernamentales cumplan con su quehacer y no violenten ni los derechos ni la vida de las poblaciones migrantes que retornan de forma involuntaria (deportadas) o cruzan transitan la frontera sur de México.

El acompañamiento es una función profesional de trabajadores sociales y personal de la salud (psicólogos, médicos, terapeutas) que ha permitido caminar de la mano junto a los usuarios de un servicio y lograr la atención solicitada. Estas funciones, por paradójico que parezcan, son ejemplarmente realizadas en escuelas, juzgados, hospitales, casas hogar, centros de rehabilitación de los Estados Unidos. Y mejor aún, la experiencia vivida, nos muestra que el acompañamiento no sólo es vista como función administrativa-profesional de las instituciones, sino como un derecho a la orientación y vigilancia de que el servicio ofrecido de la mano con la corresponsabilidad del usuario, genere el bienestar buscado. Lo más importante de este acompañamiento institucional, es ofrecerse sin discriminar origen, nacionalidad o creencias.

Al respecto, en el siguiente rubro se ilustran dos experiencias de acompañamiento ofrecidas a Vladimir, persona de 43 años, nacida en Honduras y Daniel, de 32 años, nacido en el municipio de Ursulo Galván, Veracruz (México).

El acompañamiento de poblaciones migrantes deportadas y de paso o en tránsito: dos experiencias humanas.

Los casos de Vladimir y Daniel, paralelo a ser paradigmáticos por haber representado un espacio que exigió transitar de la investigación (académica), a la intervención social (orientar y

acompañar a los actores investigados en la atención de sus necesidades), permitieron conjugar las etapas y pasos de la propuesta de acompañamiento plasmada en el presente capítulo.

En este sentido, en los siguientes dos casos se observan algunas funciones, tareas, acciones y actividades realizadas, tales como: entrevistas exploratorias, diagnóstico, gestión, vinculación, trabajo interinstitucional, asesoría, orientación permanente y acompañamiento.

Vladimir

No obstante de las situaciones que lo motivaron a emigrar de su natal Honduras (Departamento de el Paraíso), Vladimir es una persona alegre, sonriente. Sin embargo, los tres meses que duró su viaje para llegar a la ciudad de Xalapa (Veracruz., México)²⁰, muestran la realidad migratoria, pero sobre todo la carencia de una estrategia de acompañamiento institucional que brinde protección a estas poblaciones migrantes, quienes se internan a territorio mexicano, ya sea por la frontera con Guatemala o Belice. En términos de abreviar los testimonios de Vladimir y mostrar los episodios de su vida que contribuyeron al diseño la presente propuesta de acompañamiento, a continuación se presentan algunos extractos de las entrevistas cualitativas dimensionadas que sostuvimos durante los trece meses de su estancia en la ciudad de Xalapa, Ver., (México). Para efectos didácticos (sin ser nuestra pretensión evidenciar su historia de vida), sus testimonios dimensionados se presentan a la luz de los siguientes rubros:

La salida de Honduras

Mire profesor, la verdad uno tiene allá cosas para comer y estar con la familia... yo tenía un pequeño negocio de ropa... me le enviaba un familiar que está allá en Houston... pero el problema es la gente

²⁰ De acuerdo a Vladimir, ingresó a Chiapas en el mes de febrero del año 2017, y después de vivir una serie de complejidades (algunas de ellas se mencionan en este capítulo), en el mes de abril llega a la ciudad de Xalapa, Veracruz (México).

mala... tuve que cerrar mi negocio y después me andaban siguiendo...²¹

El testimonio de Vladirmir sigue evidenciando a la violencia como una de las causas principales de emigración centroamericana y al mismo tiempo, y en mayor medida, se sigue poniendo en tela de juicio el alcance del gobierno de Honduras por diseñar los mecanismos que de forma estructural atiendan esta realidad.

Su paso por Chiapas

En Chiapas hay buena gente... ahí el problema es con los malos [sonríe y argumenta], o sean con "aquellos"... andan en las vías, en las calles... tienen contactos con los taxistas y los hoteles... yo me quedé en una casa que rentábamos tres más... es difícil que te den información o preguntes por apoyos en alguna oficina: no te dicen nada... es mejor con los mismos que van pa' allá.²²

Su testimonio también pone de relieve el nivel de inseguridad, violencia y acoso que viven estas poblaciones migrantes a su llegada a México. A lo que se suma la ausencia de coordinación interinstitucional que ofrezca información y atención a sus necesidades. Situación similar a la vivida en territorio veracruzano:

Coatzacoalcos, el paso a Xalapa

No se como pasó pero logré llegar en un camión de pasajeros; no era el ADO por que ese ya me habían dicho que lo paran, fue otro más barato y venía lleno de gente... si nos pararon y no me revisaron... Ya no aguantaba ahí [Coatzacoalcos], la policía te extorsiona o te golpea.. yo quería seguir en el tren pero ahí me cobraban 100 dólares [aquellos]... podía subirme pero

²¹ Vladimir, entrevista 2017.

²² Vladimir, entrevista 2017.

si me descubrían que estana sin pagar me tiraban del tren.²³

Las entrevistas con Vladimir, mostraron en todo momento tres constantes: violencia, corrupción y la ausencia de una estrategia interinstitucional de acompañamiento migratorio. Realidad que a su llegada a Xalapa, tomó otro giro, cuando un grupo de académicos, concedores de esta realidad migratoria, deciden articular la teoría con la práctica, en otras palabras, transitar de la investigación a la intervención social.

Xalapa: ciudad de protección a migrantes

Antes de conocerlos a ustedes yo veía a Xalapa igual que los otros lugares de México, con su gente muy solidaria pero con mucha corrupción y violencia y sin apoyo de oficinas de gobierno.. hoy gracias a todos ustedes ya me siento otra persona, casi casi me siento mexicano por que tengo mis papales migratorio bien [en regla], puedo salir a calle sin miedo, ya fui al cine, ando trabajando sin miedo a la policia...ya le dije a mi familia que Xalapa es la ciudad que proteje a los migrantes... yo no sabía que podíamos tener papeles bien y andar como cualquier mexicano así en casa...²⁴

Después de vivir la privación temporal de su libertad en Xalapa,²⁵ donde tenía derecho a comer, dormir, bañarse, ver televisión y radio, busca refugio en el albergue de Caritas, donde uno de los voluntarios le habla de un programa de radio de la “Universidad”, “que ayuda a migrantes”. Desde ese momento, hasta su partida al

²³ Vladimir, entrevista 2017.

²⁴ Vladimir, entrevista 2018.

²⁵ De acuerdo a sus testimonios, una señora viuda, lo encuentra en la calle y le ofrece alojamiento a cambio de jugar el rol de trabajador doméstico, pero sin derecho a salir de la casa, la cual la dejaba bajo llave. Después de tres semanas de esta experiencia, Vladimir escapa cuando la señora le pide acompañarla al doctor.

estado de Coahuila, Vladimir de ser un caso paradigmático como referencia para articular la investigación con la intervención, pasó a ser parte del equipo radiofónico, donde, el tiempo de convivencia permitió generar las siguientes acciones de acompañamiento:

A solicitud de Vladimir, se iniciaron los trámites correspondientes para obtener su visa humanitaria:

Profesor, sé que la puedo obtener, no he hecho nada malo desde que llegue a México y a demás, a mi pues aquellos y hasta la policia de acá pues si me han lastimado.²⁶

Estos argumentos fueron los que exigió al equipo salir del confort académico e iniciar una serie de acciones encaminadas a informarnos de los trámites y costos para obtener la visa humanitaria, esto nos llevó a entrevistarnos con servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, Dirección de Atención a Migrantes, Secretaría de Gobernación, Comisión Estatal de Derechos Humanos. Todas estas gestiones, dieron como resultado que Vladimir pudiera obtener su Clave Unica de Identidad (CURP) y su Visa Humanitaria.

Coahuila: el adiós a México

Una vez con sus documentos de identidad y visa humanitaria, los últimos meses de Vladimir en Xalapa, fueron para trabajar, ahorrar y continuar su camino a Houston, Texas donde familiares le esperaban con un lugar donde llegar y el trabajo, que en palabras de él, le permitirían lograr su sueño o como se dice en la academia, su proyecto migratorio:

Yo quiero sacar a mi mama y a mi hija de Honduras, por lo menos que se vengan a México acá les mando

²⁶ Vladimir, entrevista 2018.

dólares mientras sacos sus papeles para que crucen bien por avión y me alcancen.²⁷

Daniel

Por su lado, el caso de Daniel muestra también esa lamentable ausencia de estructura institucional organizada que actualmente acompañe el retorno o deportación de población migrante mexicana.

Padre de familia, trabajador del campo cañero y beisbolista de nacimiento, Daniel se sumó a los más de dos millones de deportados que en el año 2016 acumuló la administración de entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama (Garrido, 2010).

Al igual que el caso de Vladimir, los testimonios de Daniel también han contribuido al diseño esta propuesta de acompañamiento.

El Consulado Mexicano y la detención de Daniel

Cuando me agarraron yo pense que era una broma por que ya tenía años manejando los sabados con unas chelas encima y siempre pasaba a un lado de la policía y de la migra y nada... De ahí del centro de detención le hablé a mi esposa a México y ella a mi cuñado para que hablaran al Consulado pero dicen que les dijeron que como me agarraron tomado llevaba todas las de perder y ya nunca supe si me habían defendido o algo...No, dice mi esposa que nunca le dijeron cuando me deportarían o si iría a juicio... Tampoco le dijeron por donde.²⁸

Su traslado a Sonora

²⁷ Vladimir, entrevista 2018.

²⁸ Daniel, entrevista 2016.

Cuando me subieron al avión esposado como si hubiera matado a alguien, yo pensé que venía directo a Veracruz, no se por qué llegamos a Arizona, ahí estuve unos días en la congeladora por eso llegué bien malo aca... nos pasaron de madrugada... no sabía nada de nada ni a donde ir, los de migración en México me dieron un papel y ya...

... le hablé a mi esposa y ya fue ella quien se movió con gente de la Universidad para que le dijeran que hacer... allá pensé que por estar ya en México pues me iban a poyar o algo así, nooombre, está bien feo ahí la situación en la frontera... llegue a la central y de ahí al DF porque mi señora me estuvo guiando... si preguntas algo allá sientes luego luego que hay algo en la forma de responderte, como si quisieran sacarte lana, piensan que uno dejó allá millones y te los quieren bajar presionándote con información de que hacías allá o si ahorraste...²⁹

El viaje a Veracruz

Ya cuando llegue al DF ya me senti cerca de la casa, ya estaba a un pinche pasito. Eso que le dijeron [se refiere a su esposa], de comprar todo electrónicamente si funcionó... yo tenía mis dudas por qué acá [México] hay muchas transas.³⁰

¿Una nueva vida?. La asesoría institucional veracruzana

No, nadie me quiso aceptar en Xalapa [ciudad que centraliza las oficinas de gobierno] el proyecto del taller mecánico... me dijeron que aunque yo fuera muy chingón en eso, eso no era un proyecto productivo, que si quería sembrar algún cultivo me apoyaban en seis meses pero que no era seguro por que no tenía la credencial del IFE... los mandé a la chingada... Lo bueno fue que confié en lo que ustedes

²⁹ Daniel, entrevista 2016.

³⁰ Daniel, entrevista 2016.

le dijeron a mi señora de sacar permisos en el municipio, sacar identificaciones [copias de acta de nacimiento] y eso de que me enviaran mi lana aca por banco también... si me va bien, no me puedo quejar... Yo creo que ya no ve voy, aunque la seguridad está de la chingada ya aca tengo mi clientela, y como de allá me mandaron mi herramienta que no la puedes conseguir acá, les gusta como queda los carros....³¹

Resultado del trabajo de campo que se realiza en comunidades rurales cañeras del estado de Veracruz, en el año 2016 entrevistamos a la señora Alicia quien argumentó el proceso de deportación de su esposo Daniel. La oferta que le hicimos fue orientarla para que su esposo logrará llegar del estado de Sonora a Veracruz.

La estrategia consistió en saber los horarios y días en los que estarían en comunicación vía telefónica, de esta forma, tendríamos la información pertinente para acompañar cada paso que daba Daniel. Lo que resultó realmente frustrante fue saber que no obtuve información alguna por parte de las propias instituciones migratorias en Sonora, quienes le sugerían tomar un vuelo directo a Veracruz.

El único apoyo que recuerda Daniel, fue el de un grupo de personas que los esperaban en el lado mexicano (al ser deportados), con comida y café caliente, y la asistencia que les dieron para pasar la noche.

Al preguntarle si en algún momento escuchó, observó información del gobierno de Veracruz trabajando de manera coordinada con el gobierno de Sonora para el traslado de sus deportados, su respuesta fue mas que concluyente:

¡No, nada de nada! Y eso que fácilmente en el albergue había como unos quince personas que decían eran de Veracruz, pero no hablaban mucho, se veían mas madriados que yo.³²

³¹ Daniel, entrevista 2016.

³² Daniel, entrevista 2016.

Conclusiones

Los casos de Vladimir y Daniel, son dos de miles que ocurren diariamente en México y que lamentablemente seguirán ocurriendo en tanto el gobierno mexicano mantenga ese discurso mediático de protección y en la realidad, sea el principal violador de los derechos de estas poblaciones migrantes, la cuales no requieren de discurso sino de innovaciones jurídicas de estructura constitucional que promuevan la concurrencia de poderes y la armonía de las leyes federales, estatales y municipales, permitiendo así el diseño de una política migratoria que no se limite a ofrecer reacciones institucionales mediáticas, sino que promueva el diseño de protocolos de atención humana cuyas estrategias de acompañamiento migratorio protejan los derechos de poblaciones migrantes en México.

Lo anterior es posible lograrlo. Los casos de Vladimir y Daniel, representan una muestra de lo que es capaz de lograr el trabajo participativo, interinstitucional, transdisciplinario, plural y colectivo, como en este caso se logró con la Secretaría de Gobierno, El Consulado de El Salvador, la Dirección General de Atención a Migrantes, el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Servicio Estatal de Empleo, los Ayuntamientos y la Universidad Veracruzana.

Si tomamos estos modestos casos como una posible referencia nacional (a la cual, sin duda alguna habría que sumar aquellas que se dan en otras entidades), que permita realizar diagnósticos sociales para diseñar estrategias de acompañamiento, participación e intervención social en la atención de las necesidades específicas que viven las poblaciones migrantes, lograremos una política migratoria incluyente.

Bibliografía consultada

- Bobes, Cecilia y Pardo, “Política migratoria en México. Legislación, imaginarios y actores”, FLACOSO, México, 2016
- Cook, T.D. y Reichardt, C.H., “Hacia una superación del enfrentamiento entre los métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa”, Morata, Madrid. COULON, Alain, 1992.
- FitzGerald, David, “A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its Migration”, University of California Press, United States, 2014.
- Garrido, Carlos, “El lenguaje México-Estados Unidos. El hacer, pensar y sentir de sus indocumentados”, Universidad Veracruzana, México, 2018.
- Garrido, Carlos, “Comprehensive Immigration Reform in the United States of America: A Binational Review and Reflections for its Design”, en Harriet Romo, Carlos Garrido y Olivia López (coords.), *A Bilateral Perspective on Mexico-U.S. Migration*. San Antonio: University of Texas/Universidad Veracruzana, 2012.
- Giorguli, Silvia y Paula Leite, “Migración internacional, desarrollo y políticas sectoriales en México. Reflexiones finales”, en Paula Leite y Silvia Giorguli (coords.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, Conapo México, 2010, pp. 455-464.
- Imaz, Cecilia, “Marco de las políticas públicas sobre migración en México”, en Leonir Mario Chiarrello (coords), *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina*, New York, Scalabrini International Migration Network, 2011, pp. 483-522.
- Lopez, M., Paul Taylor, Cary Funk y Ana Gonzalez, “On Immigration Policy, Deportation Relief Seen as More Important than Citizenship”, Pew Research Center Hispanic Trends, Washington, DC, disponible en: <http://www.pewhispanic.org/2013/12/19/on-immigration-policy-deportation-relief-seen-as-more-important-than-citizenship/>, 2013.
- Sánchez, Adolfo, “De Marx al marxismo en América Latina”, ITACA, México, 2018.
- Ortega, Adriana y Garrido, Carlos, “Políticas públicas de gobiernos estatales en materia migratoria, estudio comparativo de Puebla y Veracruz” en México, en Giorguli, Silvia, Lindstrom, David y Najera, Jessica (coordinadores) *Migraciones en las Américas*. El Colegio de México, México, 2019.
- Ortega, Adriana, “Federalismo migratorio en México. Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional”, *Migraciones Internacionales*, vol. 7, núm. 1, 2013, pp. 101-130.

Los márgenes sociales como productores intencionados de modelos de enseñanza-aprendizajes para la sobrevivencia, la resistencia y la dignificación desde los medios alternativos de comunicación

Roger Arias Grajales
Néstor López López

Introducción

El presente escrito tiene su origen en la investigación *Medios alternativos de comunicación de la comuna 13³³ de Medellín: Apuestas y propuestas de resistencia en el territorio*. Llevada a cabo entre 2017 y 2018. Aunque el objetivo inicial de la investigación se centra principalmente en el surgimiento de medios alternativos de comunicación y su papel en procesos de acción no violenta en un territorio marcadamente conflictivo por el accionar de diferentes actores armados ilegales y legales, rápidamente se hicieron visibles dinámicas relacionadas con la historia misma de asentamientos subnormales convertidos en barrios y también de diversidad cultural que han propiciado soluciones creativas a problemas aparentemente insolubles si se tiene en cuenta que es una porción de ciudad en la que se han realizado intervenciones de toda índole; desde la arremetida de la fuerza pública con acciones sistemáticas de violencia indiscriminada contra sus pobladores, hasta vastas y recurrentes intervenciones de entes nacionales e internacionales de cooperación.

Uno de los aspectos que queremos resaltar de los hallazgos, es el concerniente al papel de la educación y las apuestas pedagógicas que, como proceso, le subyace a la mayoría de manifestaciones artísticas y culturales que han contribuido al

33 [https://es.wikipedia.org/wiki/San_Javier_\(Medell%C3%ADn\)](https://es.wikipedia.org/wiki/San_Javier_(Medell%C3%ADn))

mejoramiento de las condiciones sociales de todo orden en el territorio.

Contexto

Lo que conocemos como Comuna 13 en Medellín, está constituido por un conjunto de barrios que se arremolinan entre las colinas del centro-occidente de esta ciudad. La comuna es un sector urbano que ha crecido con mayor fuerza durante las últimas tres décadas debido a la llegada de miles de familias del campo (principalmente antioqueño) que huían del conflicto social y armado o en busca de un mejor futuro. Últimamente, también han llegado oleadas de venezolanos animados por las mismas razones. Estos últimos buscan las laderas porque se sienten comprendidos por unos pobladores que conocen, como ellos, los dolores del destierro.

Diversos hechos, como las fuertes disputas entre actores armados (guerrillas urbanas de las FARC, grupos paramilitares, bandas delincuenciales organizadas y fuerzas militares del Estado) o los operativos militares desarrollados por la fuerza pública, han dejado en la comuna una profunda huella de dolor y sufrimiento. Por ejemplo, es importante mencionar la Operación Orión (en el 2002)³⁴, que aún deja sentir sus consecuencias en la memoria de los habitantes. A la par, las representaciones sobre sus habitantes han sido construidas paulatinamente a partir de referentes estandarizados por los medios masivos de información, la aplicación de las políticas públicas y de los discursos hegemónicos, dejando por fuera la filigrana de los esfuerzos por la conservación de la vida, las acciones de dignificación y las relaciones de solidaridad que subyacen en los espacios de confrontación armada. La visión generalizada frente a los habitantes de la Comuna 13 que ha hecho carrera a partir de esto, en Medellín y en todo el país, es la de un escenario de guerra

34 https://es.wikipedia.org/wiki/Operaci%C3%B3n_Ori%C3%B3n

armada. Se llega a asociar, casi que automáticamente, este territorio con los fenómenos de violencia y delincuencia, agravando un estigma que ya desde antes ponía a las comunidades en el punto más bajo de la balanza, pues desde siempre, el imaginario asociaba a sus habitantes con pobreza y marginalidad.

Así, se puede afirmar que las narrativas presentes en los medios masivos y las que los medios alternativos han creado sobre la Comuna 13 se han constituido también en escenarios de una lucha por el sentido que los pobladores le asignan a su realidad. En contraposición con los mensajes emitidos por los medios masivos, los medios ciudadanos de distinto formato, sean impresos, digitales, blogs, redes sociales, expresiones artísticas como el hip-hop o el grafiti, se han dado a la tarea de reconstruir o cambiar la imagen que el país ha legitimado acerca de los habitantes de este sector de la capital antioqueña.

En ese contexto, se advierte un fuerte forcejeo entre las posiciones guerreristas y opciones que propugnan por la búsqueda de la convivencia noviolenta. Diversos sectores de la población, en especial mujeres y jóvenes, se han encontrado en diferentes momentos, movilizándose sus afectos, creatividad y capacidad solidaria, conformando instancias de participación con las que buscan confrontar las violencias en el territorio. Una de estas estrategias se ha centrado en la producción creativa de otras formas de comunicación. Por tanto, han surgido intentos comunitarios de expresiones alternativas, no todas planteadas taxativamente en el campo de la comunicación o en los medios, pero detrás llevan todo un proceso de interacción comunitaria y de producción simbólica. Estas experiencias apuntan al autorreconocimiento y el fomento de la participación en proyectos enfocados en la construcción de un futuro común.

Nos interesa, en consecuencia, observar cómo se crea una imagen mediatizada y parcial de los significados, sentidos y sentires sobre la realidad de los habitantes de la Comuna 13, tanto en el territorio como fuera de este. Por tanto, como contrapropuesta a la lectura tradicional de los medios masivos sobre la comuna y sus gentes, para nosotros es importante indagar sobre los

mecanismos y estrategias de resistencia desde el ámbito de la comunicación, puestos en escena en los discursos, transcurso y pedagogías de los medios alternativos de comunicación.

Este trabajo se trata, además, de profundizar en las estrategias de supervivencia de esas expresiones comunicativas, las transacciones y legitimaciones, fugas y deslindes frente a poderes hegemónicos en el territorio. El presupuesto del que partimos es que la Comuna 13 ha sido un escenario de confrontación no solo armada, sino, simbólica entre distintos actores, y justo en los momentos de mayor efervescencia del conflicto han emergido más expresiones desde el arte y la comunicación que buscan alternativas desde posturas *noviolentas*. Así mismo, creemos que estas expresiones que han tenido su origen en el interior de la comuna han propiciado un diálogo de subjetividades y manifestaciones estéticas que contribuyen a la configuración de otras percepciones sobre los habitantes de este sector y del territorio, así como al ejercicio de otras ciudadanías.

Nuevas ciudadanías en resistencia: los medios alternativos de la Comuna 13

Para el siguiente apartado, es necesario aclarar que existen tres dimensiones que suelen ser recurrentes cuando abordamos el tema de estrategias comunicativas, desde el día a día de los medios alternativos. La primera, está relacionada con aquellas cuyo foco es el individuo inmerso en procesos formativos dentro de los colectivos, es decir que en ellos, la producción y emisión de contenidos es solo un componente más. En segundo lugar, las estrategias que están dirigidas al colectivo y planificadas como un todo; y en tercer lugar, las que están dirigidas a la comunidad.

Existen otras estrategias dirigidas a los grupos armados, relacionadas con la supervivencia física, la legitimación de los medios alternativos y a las mediaciones necesarias para otras actividades de índole informativo, cultural, deportiva etc. También están las estrategias educativas orientadas a la comunidad y, finalmente, las estrategias dirigidas hacia las instituciones del Estado, ya que estas juegan un doble papel en el territorio: de un

lado, se presentan como fuerza pública y cuerpos de seguridad, y del otro, como presencia asistencial, administrativa y de las corporaciones públicas que tienen pretensiones políticas en el territorio.

Existe un lazo estrecho entre la formación y la movilización social en la historia de los barrios de Medellín. Los líderes sociales o comunitarios que dirigen los proyectos alternativos de comunicación tienen una marcada apuesta por adelantar procesos educativos, recurriendo a la organización de sus comunidades. Avendaño (2018), de Full producciones, comenta sobre la apuesta de su organización en este aspecto:

La escuela (FULL Producciones) hoy mantiene la apuesta por salvaguardar la vida de los chicos a través del trabajo con la fotografía y los audiovisuales para que ocupen un espacio y no estén en las esquinas, no recurran a las armas; pero también buscamos un proceso de formación política, de manera que generen un pensamiento crítico alrededor de los medios de comunicación y de poder pensar cómo abordar temáticas a nivel social. Desde el principio de los procesos de formación hemos planteado que donde estemos debemos dejar algo instalado, que no es un paso pasajero por las comunidades sino empoderarlas de estas herramientas comunicacionales (F. Avendaño, comunicación personal, mayo de 2018).

La idea recurrente en los medios que participaron en esta investigación, sigue siendo cómo emprender procesos educativos con la ciudad desde la comuna. Se trata de procesos educomunicativos no institucionales; por ello, las estrategias comunicativas no se circunscriben al contexto barrial, sino que involucran a la sociedad en general y sobre ella se actúa en la comuna. De allí la importancia de los medios comunitarios y alternativos para romper la comunicación monolítica, unidireccional, establecida por el Complejo Político-Media en el cual no tienen cabida las verdaderas voces de la ciudad, sus dramas, y sobre todo, aquellas verdades que pongan en cuestión la gestión política y a los políticos frente a esas realidades. La necesidad implícita y explícita de las elites por negar esas otras

formas de ciudadanía que habitan los márgenes sociales y territoriales tiene por objeto esconder las profundas desigualdades e inequidades del proyecto “moderno” y “modernizador” que pretenden mostrar al mundo.

La construcción de nuevas ciudadanía y resistencias bajo este panorama, se entiende a partir variados ángulos en los proyectos de comunicación alternativa a través de periódicos comunitarios que ganan notoriedad con reconocimientos nacionales e internacionales, emisoras y páginas web, pero sobre todo con producciones audiovisuales que participan en muestras internacionales e intentan abrir una ventana³⁵ al mundo; de esa manera no solo visibilizan sus realidades, sino la forma valerosa como tramitan sus problemáticas y dolor. Natalia Ospina lo explica de la siguiente forma:

Es que nosotros no solo nos comunicamos a través del periódico. Tuvimos que buscar otras alternativas para que la gente de afuera vea lo que hace la comuna. Esto ocurre a través de la producción audiovisual. El periódico es netamente local y no alcanzaría siquiera para repartirlo en otras partes de la ciudad, y la gente se empodera de él porque sabe que le hace bien a la comunidad, y la gente de la ciudad reconoce el periódico porque se ha ganado premios: el de periodismo comunitario y el Petrobras -de Semana- y el Gabriel García Márquez (...) (N. Ospina, comunicación personal, enero de 2019).

Pero en el uso del video no para todo. A pesar de una larga tradición en la capacidad organizativa, se hace necesario que la participación y las reivindicaciones sociales actuales utilicen todas las herramientas a las que los jóvenes puedan acceder, en este caso las digitales, el acceso a la web a través de los programas de inclusión digital y de la iniciativa de colectivos de la misma

³⁵ Como metáfora ver el excelente trabajo de Jesús Abad Colorado, sobre la Comuna 13: https://www.prensa.com/mundo/lente-esperanza-jesus-abad-fotografia-colombia-periodismo_0_4586541323.html

comunidad. Catalina Vásquez, precursora de procesos digitales en la Comuna 13, exdirectora del magazín virtual³⁶ y del programa de radio Cuenta la 13³⁷, comenta:

(...) dijimos que al ellos (los miembros de la comunidad) tomarse la palabra superaban un poco la situación de exclusión. Porque ellos siempre contaban que si iban a pedir un trabajo... es que acá todo es malo... el estigma y el rechazo que generaba y en alguna medida, todavía suscita el ser de la comuna. Todavía se da que el taxi no sube, y la idea que nos surgió era sacar esto hacia afuera, porque no es que no hubiera medios de comunicación; medios había, en una escaneada que hicimos vimos que había medios de papel muy importantes, pero se quedaban ahí (en lo local) y dijimos: ya que vamos a hacer esto digital metámosle fuerte a dar a conocer la Comuna 13 en el mundo. El medio se llamaba Cuenta la 13 que nace más o menos entre el 2007 o 2008 (K. Vásquez³⁸, comunicación personal, 30 de marzo de 2019)

Otra de las estrategias para romper el cerco simbólico tras la operación Orión ha consistido en “educar” a la ciudad, es decir, “traer” la ciudad a la comuna y una vez allí influir en su imaginario desde las identidades y expresiones culturales. Ha sido también la oportunidad para difundir medios escritos, que como ya se dijo,

³⁶ Ver reseña de Cuenta la 13: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/antioquia/cuenta-la-13-registro>

³⁷ Algunos programas de radio en el siguiente enlace: <https://www.mixcloud.com/moradaestereo/2013-11-16-cuenta-la-13/>

³⁸ Ver más Katalina Vásquez sobre Cuenta la 13: <https://www.youtube.com/watch?v=Ccu6cP5zxCc>

tienen un alcance barrial. En esto ha sido muy influyente el equipamiento de las escaleras eléctricas³⁹ para la comuna:

[...] hay un imaginario también en cuanto a la cultura, a los rasgos y lo que se viene realizando acá para mostrar. Nos están visitando 150 mil personas al año, extranjeros, que se pueden ver cotidianamente. Estamos mostrando otra cara de la comuna. Muchos vienen por el morbo, pero con eso, al venir, cambiamos esa visión. Cuando vienen nos ocupamos de que reciban el periódico⁴⁰, que nos conozcan. Hacemos la entrega mano a mano (A. Hinestroza, comunicación personal, 11 de marzo de 2019).

Acá juegan un papel importante los procesos previos a ese trabajo para acabar con el aislamiento, “saltando a la ciudad”, que es una invitación implícita a que la ciudad vaya a la comuna. Ese paso es el trabajo sobre la auto-representación, íntimamente ligado a las narrativas con las que construyen puestas en escena en las escaleras eléctricas. Una de las expresiones artísticas más importantes que se muestran en ese escenario es el hip hop, ya que pasó de ser objeto de burlas para los precursores por sus ropas anchas e iconografía, a ser el medio de expresión alternativo por excelencia de los jóvenes. Al mismo tiempo, esta música se convirtió en una estrategia comunicativa para consolidar una resistencia⁴¹, que logró superar la discriminación y convertir una

³⁹ Para saber más sobre el equipamiento público de escaleras eléctricas de la Comuna 13, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=QuiKEOj9v8g>

⁴⁰ Ver más sobre Kinésica, en su página oficial: <http://www.comuna13.com.co/tag/kinesica/>

⁴¹ Los jóvenes de la Comuna 13 se narran, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=dIQ8E9U68go>

subcultura (con el rap, el baile break y el graffiti⁴²) en una forma de vinculación de “esos de la comuna⁴³” con la ciudad. Fabián Castaño, director de *Crane Up*, cuenta de los inicios del festival Revolución sin Muertos, que en los últimos años ha convocado multitudes que llegan de toda la ciudad hacia las calles de la Comuna 13:

Por ese motivo surgió la necesidad de crear la Élite, de mostrarle a la gente que los raperos no eran ni los marihuaneros ni los ladrones, porque había una estigmatización⁴⁴. Que no me dijeran cagao al pasar, sino “allí va un rapero”, “ese man canta”. Cuando la gente empezó a ver eso, hicimos el primer concierto de Revolución sin Muertos en octubre del 2001, que se llamó 'En la 13 la violencia no nos vence', al frente de la estación del metro; fue un concierto pequeño, con unas 300 personas y ahí comenzó todo el cuento de lo que hoy es 'Revolución sin muertos'. El concierto se logró institucionalizar, va para la versión 16 este año (F. Castaño, comunicación personal, 19 de marzo de 2019).

El rap y otras expresiones artísticas de los jóvenes han contrarrestado la construcción social del miedo hacia la Comuna 13, el cual, como estrategia de poder, ha sido la principal barrera

⁴² El graffitiour se constituye en una expresión cultural de la Comuna 13: <https://www.elespectador.com/cromos/cultura/coloreando-la-vida-en-la-comuna-13-17798>

⁴³ 13 Esk-lones, uno de los grupos emblemático del Hip Hop de la Comuna 13: <https://www.youtube.com/watch?v=RKKTKrVEiXk>

⁴⁴ Una muestra de la producción de Crane Up: <https://www.youtube.com/watch?v=XU17RAJMDaI>

por franquear para el ejercicio de otras ciudadanías⁴⁵. Esta lucha es bien referenciada por Useche:

De allí se desprende la promoción de un estado de modulación que pretende la estandarización de comportamientos, la negación del disenso y la diferencia, la suavización de toda alteridad. Los diversos regímenes semióticos y en particular las semióticas de subjetivación (que abarcan los equipamientos colectivos) están en función de proteger el cuerpo social de cualquier sobresalto proveniente de la irrupción de un “otro” singular que pueda escapar a la totalidad (Useche, 2008, p. 7).

A pesar de la estrategia del miedo impuesta por distintos actores armados en el territorio, las organizaciones sociales, y entre ellas los medios alternativos, no han parado de movilizarse y denunciar las múltiples violaciones a los derechos humanos en la Comuna 13; aún en los momentos más álgidos, existen registros de innumerables experiencias en las cuales se demuestra que es una comunidad que no se paraliza frente al miedo:

Las acciones que las organizaciones desarrollaron luego de 2002 están enmarcadas en un horizonte ético-político de la noviolencia, desplegando iniciativas culturales, artísticas y deportivas, creando con ello nuevas estructuras organizativas y trabajando en red y buscando recuperar el espacio público como forma de resistir al encierro y al miedo (CNMH, 2014, p. 52).

La acción colectiva para la recuperación del espacio público es una de las que no admiten renuncia para los habitantes de la comuna. Resistir a los armados se ha convertido en un imperativo. Las estrategias de desescalamiento del conflicto son muy variadas; sin embargo, la experiencia de tantas jornadas de

⁴⁵ Nuevas ciudadanías en ejercicio: <https://www.youtube.com/watch?v=iU7xMPDQkkc>

lucha deja aprendizajes a los colectivos, que optan a veces por atenuar la denuncia para salvaguardar a personas y procesos. No obstante, la autocensura en estos medios alternativos no equivale a paralizarse, sino a cambiar de énfasis, de la producción de mensajes, a las apuestas pedagógicas, por ejemplo, porque el medio como tal, como se expresó antes, es solo un componente de un proyecto más amplio:

(...) nosotros hemos hecho denuncias a nivel internacional, por ejemplo, y hemos logrado visibilizar cosas en ese sentido, de lo que ha sido el drama de los desaparecidos y del conflicto. El beneficio de inventario va más en el sentido de que nos cerramos un poquito, porque el territorio no te brinda las garantías para generar temas de denuncia. Y la muerte, el asesinato de Jaider Ramírez⁴⁶, en el 2006, también nos prendió las alarmas a todos, que éramos susceptibles. Lo otro también, o sea, nosotros le apostamos a los procesos, más que a hacer un medio, un periodiquito, o cualquier otra cosa. Que los chicos y chicas sean críticos frente a la realidad, críticos a la hora de producir piezas audiovisuales o escritas, o en radio, porque hemos hecho de todo en ese panorama comunicacional, y lamentablemente no ser tan incisivo en el tema de la denuncia o de la movilización, preservando más bien lo que hemos hecho (Avendaño, comunicación personal, abril de 2018).

No siempre se trata de renunciar a la difusión de mensajes que involucren denuncias; se trata de un pragmatismo basado en la acción micropolítica. Tiene que ver con fugas estratégicas en las que los medios alternativos siguen conservando el control; así tengan que efectuar mediaciones con los armados, si la lectura del

⁴⁶ La muerte de Jaider Ramírez es un mojón histórico en la Comuna 13, ver más: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3189939>

contexto lo permite, es preferible optar por desviarse levemente del libreto inicial, sin apartarse de lo fundamental:

Aquí hicimos una campaña, luego de que calificamos a una convocatoria con la Undoc, que era de territorios libres de drogas, es decir, de prevención de consumo de sustancias psicoactivas, y nos llegaron a reclamar, (los paramilitares) que por qué estábamos haciendo esa campaña, entonces uno entendía que la situación era complicada. Teníamos una serie de murales y terminamos teniendo que hacerlos sobre lona, para poder que fueran móviles y no intervenir el espacio público, precisamente por las situaciones que se presentaban. Aquí hicimos 'Mambrú no va a la guerra'⁴⁷, que era prevención del reclutamiento de niños y niñas en el conflicto armado. Entonces, son cosas que, si bien las hacemos en lo educativo, frente a intentar generar unos cambios, no son en ese tema del momento frente al tema del territorio. Es que estamos hablando de cosas serias, acá se armaban unas balaceras a punta de fusil, que es métase debajo del escritorio. No era charlando la situación, eran cosas bastante delicadas en ese sentido. Y más que cuidarnos nosotros, era cuidar el proceso (Avendaño, comunicación personal, abril de 2018).

Si tratamos de encontrar definiciones sobre lo que significa un medio alternativo, vamos a hallar descriptores más o menos consensuados sobre el término, generalmente, referidos a la oposición a los medios masivos. Sin embargo, si tenemos en cuenta el contexto de la Comuna 13, tal definición cobra otros sentidos. Podemos afirmar que son alternativos porque para muchos jóvenes se han convertido en la única alternativa de sobrevivencia física, emocional y social. Son alternativos porque los medios masivos eligieron un bando y no dejaron alternativas a

⁴⁷ Ver más sobre el documental en la comuna 13: <https://www.elspectador.com/noticias/nacional/proyectos-audiovisuales-comuna-13-de-medellin-narra-ha-articulo-637617>

la expresión de sus habitantes que pudieran ayudar a tramitar la tragedia. Son alternativos porque quienes mantienen en pie los proyectos de comunicación alternan entre el miedo, el valor, la muerte y la sobrevivencia. Son medios alternativos porque no tienen alternativa frente a coyunturas que se vuelven permanentes.

Los márgenes sociales como productores intencionados de modelos de enseñanza: Aprendizajes para la sobrevivencia, la resistencia y la dignificación

El Estado tiene una inmensa deuda social con los barrios pobres asentados en las laderas de las ciudades colombianas y la Comuna 13 no es la excepción. Sus primeros equipamientos son producto de la autogestión, la arquitectura barrial es prueba de la falta de programas de vivienda social, aunque la dimensión de la exclusión de los jóvenes en sistema educativo de educación superior es simplemente criminal. Una nota de prensa del año 2002 nos puede dar pistas sobre la dramática situación:

Por años, ese sentido libertario y de lucha, por el bienestar en barrios de invasión, caracterizados por la pobreza y la búsqueda de una conexión al circuito productivo y a la dinámica social de Medellín, fue desconocido por los gobiernos de turno. El alcalde de Medellín⁴⁸ decía en las últimas horas que allí la cobertura educativa es del 100 %. Pero el sacerdote José Luis Arroyave⁴⁹, líder de esa comuna asesinado hace un mes, observaba que en 18 barrios populares sólo conocía a dos estudiantes de

⁴⁸ Sobre el alcalde de Medellín para la época, véase: https://es.wikipedia.org/wiki/Luis_P%C3%A9rez_Guti%C3%A9rrez

⁴⁹ Sobre la degradación del conflicto en la Comuna 13 y el asesinato del Padre Arroyave, véase: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1335870>

universidad, por supuesto pública” (Giraldo, 2002, como se citó en Nieto, 2008, p. 258).

Con este panorama educativo, diagnosticado en 2002, año de la Operación Orión, y teniendo como referente la tradición autogestionaria de la Comuna 13, no resulta extraña la preponderancia que los medios alternativos le conceden a la educación en general y a la educación popular en particular. Ninguno de los medios abordados para esta investigación se estructura al margen de esta posibilidad:

(...) Entonces dijimos: de acá en adelante, generemos ese proceso de escuela. Parte de esos chicos de la ciudad se quedan con nosotros trabajando y empezamos a generar procesos con ellos: construimos la plataforma de la escuela con ellos, que fue todo un debate sobre qué tipo de escuela es la que queremos, porque lo de nosotros es muy loco. El modelo de educación popular de Paulo Freire implica no necesariamente tener una sede, sino la calle y el territorio como escenario, y es lo que estamos intentando. (Avendaño, comunicación personal, abril de 2018).

La concepción de aula abierta como posibilidad para el aprendizaje del contexto no solo pone en cuestión el sistema de claustro. Se trata además de dar a la palabra un sentido comunicativo que nos conecte con las realidades y sobre todo con el *otro* en el espacio público y de construir una escuela abierta sin las rigideces institucionales que implican el ordenamiento de la realidad desde la lejanía del Estado. La escuela abierta permite una verdadera inclusión, en tanto resuelve la pregunta esencial que le da pertinencia: ¿por qué y para qué de la escuela en correspondencia con las realidades del contexto? Esto es, aquella que es capaz de desarrollar los instrumentos pedagógicos y técnicos que les interesan a los jóvenes.

Es importante la relación medio-contexto en la que se parte de lo local para entender desde las realidades más próximas a sí mismo y al mundo, como colectivo, o como individuo. Sin

embargo, esta forma de conocimiento y acción está más arraigada hoy en una pedagogía de la educación popular que en los lugares institucionalizados de educación. La experiencia de Lluvia de Orión⁵⁰ refleja la anterior reflexión:

Yo empecé a pensar Lluvia de Orión como una productora audiovisual, una generadora de contenidos que hiciera herramientas para la pedagogía de la memoria, porque empezamos a celebrar una mesa con el Museo de la Memoria, que se hacía con docentes con este tema de la pedagogía de la memoria y los profesores pedían herramientas. Se quejaban de que solo estaban los informes del Centro de Memoria Histórica [...]. De ahí me doy cuenta de que lo que yo estaba haciendo era pedagogía de la memoria porque estaba creando herramientas para que las usaran docentes de instituciones de bachillerato y universidad [...]. Ahí es donde quiero contribuir (R. Úsuga, comunicación personal, noviembre de 2018).

Desde ese punto de vista, las nuevas pedagogías como elemento transformador son algo más que denuncia, porque la inmediatez de la denuncia queda sepultada por la rapidez en la que viaja la información y por la superposición de acontecimientos que los medios masivos resaltan.

Las nuevas pedagogías que pretende impulsar la comunicación popular a través de los medios alternativos tienden a unos réditos incuestionables a futuro. Hoy asistimos, aunque marginalmente, a ver cómo las nuevas ciudadanías están educando a la escuela, o cómo un tipo específico de saber le llega a la escuela desde fuera, revelando de paso los límites de la educación y las razones de su crisis.

⁵⁰ Todo sobre el trabajo artístico, pedagógico y audiovisual de Lluvia de Orión, en su página oficial: <http://lluviadeorion.com/category/memoria/>

Bibliografía consultada

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). La huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13 (resumen). Bogotá: CNMH.
- Nieto, J. (2008). Resistencia civil no armada frente al conflicto armado y la exclusión social. Casos comunas 6, 8, 9 y 13 de Medellín 2002-2006. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Useche, O. (2008). Miedo, seguridad y resistencias: el miedo como articulación política de la negatividad. POLIS. Revista Latinoamericana, 5 (19), 73-97. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/3893>

Sociedad civil e intervención social

Nemesio Castillo Viveros

En el siguiente capítulo se planean cinco ejes de análisis para entender los cambios de la sociedad civil clásica y contemporánea: a) división del trabajo, Ferguson (1964) b) la sociedad civil como superación del estado de naturaleza en Locke (1987); c) sistema de necesidades, utilizado por Hegel (1968); d) sociedad burguesa, utilizada por Max (1970); y e) contra-hegemonía, utilizado por Gramsci (1985), con el objetivo de mostrar las adaptaciones y resistencias de la sociedad civil en la intervención social en la esfera pública.

Considero relevante incursionar en la genealogía del concepto de sociedad civil para describir y analizar el fenómeno en nuestros días. Existen dos razones que justifican esta búsqueda de los orígenes del concepto de sociedad civil⁵¹. La primera de ellas remite a la comprensión y capacidad de la incidencia pública que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública en diferentes contextos históricos; y la segunda deriva de la necesidad de aclarar las diferencias entre la visión clásica y la perspectiva contemporánea de la sociedad civil.

Hoy día el concepto de sociedad civil es usado para describir fenómenos diferentes a los aludidos por Aristóteles, Locke y Hegel. Estos autores hacían referencia a la sociedad civil para diferenciarla del estado de naturaleza, en un primer momento y planteaban que los individuos organizados, en un

⁵¹ Hegel y Marx utilizaron *Bürgerliche Gesellschaft* para referirse a la sociedad civil, significa en primera instancia –sociedad *burguesa*‖, pero se suele traducir por –sociedad *civil*‖ porque los contextos en que aparece indican que se está empleando es un sentido muy próximo al de Ferguson.

segundo momento, son los creadores del Estado que dirige, otorga, restringe y/o castiga.

En la literatura sociológica, filosófica y económica actual existen varias definiciones concurrentes de sociedad civil, que proceden, en lo fundamental, de lo que escribieron sobre la sociedad y la relación de ésta con el Estado desde el siglo XVIII al siglo XX. Destacan autores como Ferguson, Hegel, Locke, Marx y Gramsci.

Haciendo una genealogía al concepto de sociedad civil, existe una confusión en cuanto a su concepción contemporánea, cuando constantemente se le opone al Estado, como si fuera una lucha de suma juego cero entre el Estado y la Sociedad Civil:

...el concepto tiene mucha antigüedad, su origen en latín es *societas civilis*, de origen aristotélico *Kiononia politike*. En su sentido original no contiene una diferencia entre Estado y Sociedad civil o entre sociedad política y sociedad civil, son simplemente una comunidad, son una agrupación de individuos unidos con orden político legítimo... (Khilnani, 2003, 17).

En su acepción original el término sociedad civil remitía a la asociación o unión política diferenciada de la organización comunitaria familiar. Aristóteles sostenía que la sociedad civil era una asociación independiente y autosuficiente de ciudadanos, libres e iguales, constituida por el conjunto de normas jurídicas comunes y que tenía por finalidad el bien común.

En el *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil* (1767) Adam Ferguson equipara la sociedad civil a una sociedad *civilizada* un momento elevado de la sociabilidad humana. El autor plantea que la sociedad en su conjunto se ha hecho *civil* civilizándose, gracias al comercio, la industria, el mercado y la división del trabajo.

La teoría de Ferguson plantea un modelo dual a través del cual se reproduce la sociedad, por un lado, se refiere a la división del trabajo, como categoría que permite dilucidar la relación entre Estado y sociedad civil desde la perspectiva de división de funciones y por otro lado se considera al estado de naturaleza como estado de guerra o de amistad, donde los hombres se agrupan por un principio de afecto o por un principio de miedo (Vega, 2008, 8).

En el mismo orden de ideas, de acuerdo con Ferguson la sociedad civil cobra importancia cuando se separa del poder político y militar, gracias a la división del trabajo, lo que permite la consolidación de la sociedad civil en la sociedad burguesa. En este tenor, *civil* (como algo diferenciado y separado de lo político) es la nota que caracteriza a la sociedad burguesa civilizada y por ende al individuo social burgués civilizado (Ferguson, 1974, 37).

Para Ferguson la sociedad civil no excluye al estado de naturaleza, sino que, por el contrario, la integra:

...no hay, pues, dos etapas separadas en la evolución de las comunidades humanas-estado de naturaleza y estado civil sino que se ha producido un progreso paulatino desde las comunidades incivilizadas o primitivas hasta las colectividades modernas civilizadas en las cuales surge la sociedad civil, la cual, en cuanto es una creación humana constituye también expresión de la naturaleza del hombre, lo que permite a Ferguson afirmar la coexistencia de la sociedad civil con el denominado estado de naturaleza... (Vega, 2008, 3).

Ferguson considera que la división del trabajo es un factor clave para la conformación sociedad civil, precisamente porque tal división civiliza (o contribuye a civilizar) la moral y las costumbres y proporciona al individuo cierta autonomía respecto de la esfera política.

Desde otra perspectiva, resulta importante considerar el origen del Estado en la sociedad. Para John Locke la sociedad civil se encuentra constituida, en primer término, por la unión de ciudadanos, quienes, en un segundo momento, crean al Estado, para evitar los inconvenientes que se generan cuando cada hombre es juez de su propio caso (Locke, 1987, 80).

Locke considera que la sociedad civil se materializa cuando se ha superado el estado de naturaleza, es así como en el apartado 89 de su *“Ensayo sobre el Gobierno Civil”* plantea que la sociedad civil traslada a los hombres del estado de naturaleza y les hace acceder a un sistema de gobierno, con el establecimiento de un juez descargando con autoridad para resolver todos los debates y enderezar los agravios de que pueda ser víctima cualquiera de los integrantes de tal sociedad. Así el origen de la sociedad civil en contraposición al estado de naturaleza se da con

...cualquier número de hombres de tal suerte en sociedad se junten y abandone cada cual su poder ejecutivo de la ley de naturaleza, y lo deponga en manos del poder público, entonces existirá una sociedad civil o política. Y esto ocurre cada vez que cualquier número de hombres, dejando el estado de naturaleza, ingresan en sociedad para formar un pueblo y un cuerpo político bajo un gobierno supremo; o bien cuando cualquiera accediere a cualquier sociedad gobernada ya existente, y a ella se incorporar... (Locke, 1987, 80).

En la propuesta de Locke, considera que la monarquía absoluta es incompatible con la sociedad civil, por lo que entonces el objetivo de la sociedad civil es remediar los inconvenientes del Estado de naturaleza mediante el establecimiento de una autoridad conocida, a quien cualquier integrante de dicha sociedad pueda apelar, y a la que todos en tal sociedad deban obedecer, ya que de no existir esta persona con autoridad a quien apelar, y con capacidad y autoridad para dirimir las diferencias entre individuos, estos permanecen todavía en el estado de naturaleza.

Otra aportación teórica de la mayor importancia es la de Hegel, cuyo principal aporte para analizar a la sociedad civil actual deriva del concepto de sistema de necesidades, donde plantea que de manera aislada los individuos no podrían sobrevivir y por tanto es el sistema de necesidades lo que hace posible la conformación de una sociedad.

En la perspectiva de Hegel la sociedad civil es una totalidad de necesidades y del cual es regulador de esa totalidad de necesidades, en esta perspectiva constituida por dos principios: lo *particular* y lo *universal*. Lo particular significa que la persona concreta es para sí un fin particular, y lo universal que una persona particular satisface sus necesidades en relación a lo universal, es decir, mediante la relación con otra y al mismo tiempo están mediatizadas (Hegel, 1968,174).

Pero también en lo universal el individuo es influenciado por aquéllos que determinan un modo universal⁵² de saber, querer y hacer, por lo que se crean vínculos donde los individuos se encuentran condicionados a las necesidades universales.

Lo que permite la existencia de la sociedad civil es entonces su capacidad de reflexión, aunque ésta puede orientarse hacia diferentes fines, de acuerdo a sus dos principios; la particularidad, como la capacidad creativa de los sujetos para desenvolverse en distintas direcciones, lo que significa que pueden buscar distintos fines, y a lo universal, que

⁵² Cuando Hegel hace referencia a la universalidad, lo hace en el sentido de que es elaborada y transformada por la particularidad, es decir, por el individuo, lo cual –constituye al mismo tiempo la razón por la cual la particularidad llega realmente a alcanzar el ser por sí de la individualidad; y puesto que da a la universalidad el contenido que la colma y su infinita autodeterminación, ella misma es en la ética como libre subjetividad que es infinitamente por sí. Este es el punto de vista que presenta a la civilidad como momento immanente de lo absoluto y el valor infinito de la misma (Hegel, 1968, 174- 175).

corresponde a la capacidad de materializar las particularidades, se presenta como potencia y por encima de ellas y como fin último.

Desde la perspectiva de Hegel la dialéctica de la sociedad civil se compone tres de momentos: a) el sistema de las necesidades. b) la administración de la justicia, c) la policía y la corporación.

a) El sistema de necesidades se refiere a la mediación necesidad-satisfacción del individuo y de los otros individuos, momento de la particularidad que es determinada frente a lo universal, es decir, de la voluntad de la sociedad que se materializa en un individuo concreto. Es la necesidad subjetiva de la sociedad que alcanza su satisfacción, por medio de la actividad y el trabajo y su continua división: -1) de las cosas externas, las que precisamente son la propiedad y el producto de otras necesidades y voluntad; y 2) gracias a la actividad y al trabajo que media entre los dos aspectos (Hegel, 1968,176).

b) La administración de la justicia hace mención básicamente a la protección de la propiedad, al momento en que los individuos se conciben como universales en el sentido de los derechos, y cada individuo toma conciencia de sí mismo en relación con los demás, para exigir los mismos derechos: -el hecho de que el Yo sea concebido como persona universal en la cual todos son idénticos. El hombre tiene valor porque es hombre, no porque sea judío, católico, protestante, alemán, italiano, etcétera. Esta conciencia, por la que el pensamiento tiene valor, es de una infinita importancia (Hegel, 1968,186).

Para que se cumpla la administración de la justicia es necesario que las leyes sean universalmente conocidas, ya que, de no ser así, los individuos podrían permanecer en un estado de naturaleza, ya que la existencia de leyes ambiguas y/o inaccesibles a las mayorías

...que ningún ciudadano las pueda leer, como hacia el tirano Dionisio —o, si no, esconderlas en el prolijo aparato de los libros doctos, de colecciones de decisiones discordes por los juicios y las opiniones, de costumbres, etcétera, y aún más, en un lenguaje extraño de suerte que el conocimiento del derecho vigente sea sólo accesible a aquellos que se han adoctrinado en él - es un solo y único error... (Hegel, 1968 ,191).

c) Lo que refiere a la policía y la corporación es el momento en el cual se materializa la dialéctica de la sociedad civil. En esta se hace énfasis en las funciones del Estado como regulador de las principales actividades sociales, pero también se hace referencia de los deberes, derechos, a la obligación de proveer contingencias y vigilar la formación de las nuevas generaciones:

...vigilar y tener influencia sobre la educación, en cuanto ésta se refiere a las aptitudes para llegar a ser un miembro de la sociedad, especialmente cuando la educación ha de completarse no por los padres mismos, sino por los demás; más aún, en tanto pueden ser tomadas precauciones comunes para tal fin, tiene el deber y el derecho de prepararlas... (Hegel, 1968 ,203).

Con la corporación Hegel remite al momento en que lo universal se refleja en lo particular bajo la vigilancia de las decisiones del Gobierno, de proveer a sus intereses particulares, de acoger a los componentes según el valor objetivo de su aptitud y honradez; de cuidar de lo que les pertenece frente a las contingencias particulares, y en general, a intervenir en favor de la Sociedad Civil general, más alejada de los individuos y de necesidades particulares:

...el fin de la corporación, como limitado y finito, tiene su realidad —así como la separación existente en la disposición exterior de la policía y en la identidad relativa a ella—, en el fin universal en sí y por sí, en la realidad absoluta de éste, así como en el tránsito

de la esfera de la Sociedad Civil al Estado... (Hegel, 1968, 210-

211).

Otro teórico que contribuyó a explicar la sociedad civil fue Marx, quien no habla propiamente de sociedad civil, sino de sociedad burguesa. Desde una actitud pesimista, considera que el potencial activo que puede tener la sociedad civil para transformar el modelo de producción capitalista contribuye a la reproducción del sistema. Marx muestra a la sociedad civil como la esfera del hombre realmente vivo y activo, donde los individuos pierden el interés colectivo para posicionar a cambio intereses individuales.

Desde el punto de vista teórico marxista, en lo que refiere al desarrollo histórico del capitalismo occidental, el origen de la sociedad civil aparece claramente localizada en la base económica de las sociedades. Lo cual se convierte también en el lugar de los antagonismos concretos de clases (Marx, 1989, 17).

Marx considera que –la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política‖ (Marx, 1989, 17); además, señala –incluye el conjunto de las relaciones materiales de los individuos en el interior de un estado de desarrollo de las fuerzas productivas. Incluye el conjunto de la vida comercial e industrial de una etapa ‖ (Marx, 1970, 55). El contenido económico no solo aparece reiterado, en la medida en que Marx atribuyó a la base económica una función determinante. El componente extraeconómico de la sociedad civil, esa dimensión institucional que desbordaría lo estrictamente económico.

Y siguiendo con el análisis de la sociedad civil, Marx considera que

...tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni

por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que, por el contrario, radican en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de sociedad civil... (Marx, 1989, 18).

Un aspecto fundamental en Marx es que considera a la sociedad civil como un instrumento más que reproduce el sistema capitalista, que carece de perspectiva para contribuir a la lucha de clases, y el Estado permite y reproduce la desigualdad, ya que

...(el Estado) es la forma bajo la cual los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses y las que se condensa toda sociedad civil de una época, se sigue de aquí que todas las instituciones comunes tienen como mediador al Estado y adquieren a través de él una forma política... (Marx, 1970, 72).

Es importante destacar que para explicar a la sociedad civil se requiere un concepto que permita entender las diferencias entre la hegemonía y la contrahegemonía que se desarrollan dentro de la sociedad. Entendida la hegemonía como la élite que toma las decisiones para diseñar el sistema económico y político. La contrahegemonía la constituye un grupo de personas subalternas que tienen la capacidad como sujetos políticos de inducir en la transformación del sistema económico y político.

Es el caso de la vigencia del pensamiento de Gramsci que es de gran utilidad para entender el papel que juega hoy una parte de la sociedad civil como reivindicativa y contrahegemonía.

Pensar en términos gramscianos implica proponer una relación entre el Estado y la sociedad civil donde la propia sociedad organizada se encargue de vigilar y proponer marcos normativos que permitan la libertad individual.

En Gramsci se han inspirado algunas de las definiciones actuales de sociedad civil que la ubica como parte de la superestructura marxista. No se refiere a la esfera de las relaciones económicas, sino precisamente se contraponen a ella como un sistema de instituciones intermedio –entre la estructura económica y el Estado su legislación y su coerción se hallan la sociedad civil (Anderson, 1981, 61).

Gramsci analizó minuciosamente la dialéctica existente entre Estado y sociedad civil, caracterizada no sólo por la separación, sino también por la interrelación entre sociedad política y sociedad civil. La sociedad civil es para Gramsci al mismo tiempo el ámbito social en el que se disputa la hegemonía político-cultural y la misma hegemonía política y cultural que ejerce un grupo social sobre toda la sociedad. En la primera acepción, la sociedad civil se diferencia del Estado (en un sentido restringido) al definirse como conjunto de aparatos coactivos como las iglesias, los partidos, los sindicatos, las familias, las escuelas, los periódicos, las empresas culturales (Anderson, 1981, 62). En la segunda acepción identifica la sociedad civil y hegemonía político-cultural, es la sociedad burguesa civilizada:

...sociedad perfecta, teniendo en ella misma todos los medios para su fin propio, que es el bien común temporal; por lo cual, en este respecto, o sea, respecto del bien común, tiene preeminencia sobre la familia, que consigue precisamente en la sociedad civil su conveniente perfección temporal... (Gramsci, 1978, 290).

En este planteamiento no se concibe la existencia plena de la sociedad civil sin que esté presente la sociedad política, que es el Estado-Gobierno, es decir, el aparato gubernamental funciona con leyes y aparatos de represión (cuerpos de seguridad del estado, policías, fuerzas armadas, etc.) y ejerce control sobre los medios de comunicación de masas, la educación, la jerarquía eclesiástica y en general, sobre la ideología que conviene al sistema y lo reproduce.

La sociedad civil para Gramsci es el lugar donde acontecen las batallas políticas, donde se producen permanentes choques internos por la hegemonía y la contrahegemonía, donde la hegemonía de la clase gobernante apoyada en los partidos políticos, en los medios, en la Iglesia, se mantiene a fin de lograr el control de la sociedad, entendida esta como pluralista y multiforme.

Se pueden establecer entonces dos grandes 'niveles' de la superestructura: el primero que puede dominarse como sociedad civil, es decir, la totalidad de los organismos comúnmente considerados –privados, y el segundo, de la –sociedad política o del Estado. Al primer nivel mencionado corresponde la función de contrahegemonía que los grupos dominantes ejercen sobre toda la sociedad y, a la sociedad política como la función del 'dominio directo' o del mando, que se expresa en el Estado y en el gobierno 'jurídico'.

Para Gramsci, la sociedad civil tiene funcionalidad dentro del sistema de coordenadas históricas. Esta funcionalidad remite a la organización del consenso: el sistema parlamentario lleva a la práctica en la sociedad, en el período más rico en energías privadas de

...la hegemonía permanente de las clases urbanas sobre la totalidad de la población, en la forma hegeliana de gobierno con un consenso permanentemente organizado (pero la organización del consenso queda a la discreción de las iniciativas privadas y por tanto tiene un carácter moral o ético, pues el consenso ocurre 'voluntariamente' de una manera u otra... (Gramsci, 1975, 135).

Perspectiva contemporánea de sociedad civil

En este segundo apartado se describen y se analizan las implicaciones de la sociedad civil en relación con el uso que se le ha dado por académicos e intelectuales, por ejemplo, como fenómeno de recuperación, asociación y símbolo de

identidad antiautoritaria. También como defensa de la sociedad ante la desintegración del tejido social por el neoliberalismo.

Durante un largo período el concepto de sociedad civil casi desapareció de los debates políticos, sin embargo, en los últimos años se ha rescatado. El actual auge de la noción de sociedad civil denota una importante transformación en la estructura política de las sociedades contemporáneas. La sociedad civil emerge como alternativa de transformación de la sociedad.

En las últimas tres décadas, la reaparición conceptual de la sociedad civil en la literatura sociológica y en la ciencia política ha tenido que ver con cinco factores: 1. la naturaleza de las transiciones políticas de regímenes autoritarios a democráticos, 2. el auge del corporativismo en el seno del Estado asistencial, 3. las políticas neoliberales que han sido implantadas en campo político, social y económico, 4. el final del socialismo, interpretado por lo general como un retorno de la sociedad civil en los países del este de Europa, 5. se ubica en un actor que aparece en el campo político las organizaciones no- gubernamentales (Cansino y Ortiz, 1997, 2).

Según (Gellner (1996), Olvera (2001), Serrano (2001) hace tres décadas renació el concepto de *sociedad civil*. Anteriormente, se podía suponer que sólo un historiador de las ideas y/o estudioso, del pensamiento de Locke o Hegel, estaría interesado por el concepto de sociedad civil.

El concepto ingresó al campo intelectual en la década de 1980, después de su adopción por parte de grupos de intelectuales que estaban en contra del autoritarismo en Europa del Este (especialmente Polonia) y América Latina. Más recientemente, la idea de sociedad civil ha "apelado por un proyecto posmoderno utópico, la reconciliación del socialismo y la democracia" (Khilnani, 2003, 16).

Algunos teóricos marxistas argumentaban que la idea de la sociedad civil es un fraude (Gellner, 1996, 13). La idea de una pluralidad de instituciones que protegen a la sociedad civil constituye, desde un punto de vista marxista, la mera fachada de dominación oculta y engañosa. Por lo que la sociedad civil contribuye a reforzar tal dominación mediante instituciones coactivas que el sistema hace pasar por benignas y/o neutrales. -El marxismo pretende desenmascarar a los dos responsables de este engaño: el Estado que protege a la sociedad civil, y la sociedad civil que proporciona el contrapeso al Estado. Ambos son condenados por superfluos y fraudulentos" (Gellner, 1996, 13).

Sin embargo, como se mencionó al inicio la sociedad civil es un concepto polisémico, cada autor le imprime su propio sentido en tanto que -refleja múltiples formas de comprensión y de relaciones entre el individuo, la sociedad y el Estado" (Howell, 2001, 13).

Actualmente, el concepto de sociedad civil⁵³ se ha usado en distintos contextos

...en Francia Claude Leffort, André Gorz y Pierre Rosanvallon. En Europa del Este Lezek Kolakowski, así como Adam Michnik y Andrezej Vajda (estos dos últimos teóricos del movimiento Solidaridad en Polonia). En América Latina, la noción de sociedad civil fue recuperada como parte del análisis a las transiciones a la democracia (O' Donnell y Schmitter, Francisco Weffort y Fernando Enrique Cardoso, entre otros). Los autores citados compartían la aspiración de reconstruir la vida

⁵³ Recientemente, el concepto sociedad civil hace referencia a un espacio en el cual participan las asociaciones que proyectan su acción hacia la construcción de ciudadanía participativa y otros actores sociales individuales que se constituyen en referentes sociales o que conforman colectivos transitorios o permanentes movimientos sociales, coaliciones, foros, etc.

pública a partir de adquirir autonomía frente al Estado y al sistema económico... (Olvera, 2001, 35).

En el caso concreto de América Latina la recuperación de la idea de sociedad civil como símbolo de identidad antiautoritaria y eje de reorientación estratégica de la izquierda que, progresivamente abandonó el marxismo revolucionario. Como señala Lechner, la sociedad civil para América Latina remite también a la defensa de la sociedad ante la desintegración del tejido social causado por la modernización brutal. En ese sentido, la recuperación de la idea de sociedad civil tiene el carácter defensivo de la comunidad tradicional frente al avance del mercado (Lechner, 2005, 43).

De acuerdo con Cohen y Arato existen también problemáticas en el momento de la especialización de la sociedad civil, por lo cual –la modernización de la sociedad siempre supone el reemplazo de algunos aspectos de la integración social por la integración del sistemall (Cohen y Arato, 2002, 92). Las formas de la modernidad cultural encajan en prácticas y explicativas discursivas en el momento en que no pueden separarse por completo de la vida cotidiana a través de la institucionalización selectiva. Mientras muchas asociaciones se transforman en organizaciones burocráticas, tienden a surgir nuevas formas asociacionales y democráticas.

Es importante reconocer el papel que desempeñaron las organizaciones civiles en las transiciones democráticas, quienes transformaron una buena parte de la estructura autoritaria de los gobiernos en América Latina, ya que pugnaron por sus derechos civiles, políticos y sociales.

El proceso de acercamiento entre la sociedad civil y Estado está dado por un creciente ascenso de las iniciativas de participación de los ciudadanos como generadores de cambios. Así, Cohen y Arato (2002, 19) tienen razón en definir a la sociedad civil como la *participación de los ciudadanos en la vida pública*, lo que permite pensar en transiciones de regímenes autoritarios a democráticos y en la materialización

de las demandas de los diversos sectores o grupos excluidos de los escenarios políticos oficiales. La instauración de un modelo de gobierno donde se permita la participación de los ciudadanos en la vida pública facilitaría la modificación de las instituciones políticas; las cuales deberían contar la capacidad de responder eficientemente a las demandas de los diversos grupos. Es en este escenario de transición de un gobierno autoritario a uno democrático que ha sido posible hablar nuevamente del resurgimiento de la sociedad civil.

Los autores consideran a la sociedad civil como el nuevo paradigma que viene a llenar el espacio vacío, que hará posible la realización de los derechos básicos, como las instituciones democráticas, la solidaridad y justicia social ...la propia sociedad civil ha surgido como una nueva clase de utopía, una a la que llamamos –autolimitada, una utopía que incluye un rango de formas complementarias de democracia y un complejo conjunto de derechos civiles, sociales y políticos que deben ser compatibles con la diferenciación moderna de la sociedad... (Cohen y Arato, 2002, 11).

Pensar en términos de una sociedad civil que busca el anti- autoritarismo implica considerar que las organizaciones civiles quieren poner fin a lo intolerable del sistema de gobierno autoritario y/o vigilar que se cumplan las reglas en un gobierno democrático interviniendo con las acciones colectivas, así, la

...sociedad civil designa el vínculo de las acciones colectivas emprendidas en pro de la liberación de los actores sociales y contra el funcionamiento de la economía dominada por la ganancia y la voluntad política de dominación... (Touraine, 2000, 107).

Cohen y Arato (2002, 8) argumentan que es necesario revelar el peligro que corre la sociedad civil respecto a los procesos administrativos y económicos que amenazan con aplastarla. Los autores están pensando en un espacio público independiente del Estado y del mercado donde se produzcan y

reproduzcan los discursos, y que funcione como su principal crítico, regulador y observador. No están proponiendo un antagonismo de la sociedad civil respecto a la economía y al Estado, sino que sirva de contrapeso a estos dos sistemas a través de las sociedades económica y política. Así, ellos definen a la sociedad civil:

...como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, (en tanto que son producto de su intervención en su formación y transformación) que estabilizan la diferenciación social... (Cohen y Arato, 2002, 8).

Los autores asumen que la sociedad civil no es todo lo que se encuentra fuera del Estado o la economía, sino que –se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo (Cohen y Arato, 2002,10). Hoy el papel político de la sociedad civil no es la conquista del poder político administrativo ni del mercado en general, sino la influencia que pueda ejercer sobre este través de su capacidad de organización democrática y de discusión pública. La sociedad civil está dotada de poder para transformar las instituciones y las leyes y alcanzar un estado de equilibrio en la sociedad y su participación de la sociedad civil en la construcción o modificación de las leyes le otorga legitimidad.

Para Jürgen Habermas la esfera de la sociedad civil ha sido hoy de nuevo redescubierta en constelaciones y condiciones históricas completamente distintas a las del siglo XIX. –Anteriormente su núcleo institucional lo constituía una trama

asociativa no- estatal y no-económica, de base voluntaria, que anclaba las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida, que es la sociedad (Habermas, 2005, 445). Habermas considera en términos generales que la sociedad civil:

...se compone de asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones del problema de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública. –La sociedad civil la constituye una trama asociativa de demandas que institucionalizan los discursos que dan solución a los problemas concernientes a cuestiones de interés general y que se dan en el marco de espacios públicos más o menos organizados... (Habermas, 2005, 447).

Habermas enfatiza que la sociedad civil comprende una multiplicidad de espacios públicos, distintos del Estado, potencialmente autónomos

...en una sociedad civil, esos sectores no están insertos en conjuntos cerrados, de tipo adscriptivo o corporativo; sino que tienen límites abiertos y se solapan unos con otros. Pluralidad; familias, grupos informales y asociaciones voluntarias cuya pluralidad y autonomía permiten una variedad de formas de vida; publicidad, por lo menos respecto del Estado y, tendencialmente, también respecto de la economía. Todas juntas, estas estructuras aseguran la existencia institucional de una sociedad civil moderna y diferenciada... (Habermas, 2005, 448).

Por último, la definición generalmente aceptada dentro de algunos círculos académicos que proviene de Bobbio, quien plantea que la sociedad civil comprende la esfera de las relaciones sociales no reguladas por el Estado. Distingue tres

acepciones de sociedad civil, puntualiza que antes del Estado existen diversas formas de asociación que los individuos practican entre sí para satisfacer sus más diversos intereses, sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continúa.

La segunda acepción de Bobbio remite al momento en que la sociedad civil adquiere una connotación reivindicativa; e indica el espacio donde se manifiestan todas las instancias de cambios de las relaciones de hegemonía, –donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, y adquieren fuerzas los llamados contrapoderesl (Bobbio, 1999, 42).

En la tercera y última acepción que identifica Bobbio, siguiendo a Gramsci, la sociedad civil representa el ideal de una sociedad sin Estado destinado a surgir de la disolución del poder político, –donde el ideal es la extinción del Estado puede ser descrito como la absorción de la sociedad política de la sociedad civilll (Bobbio, 1999, 42).

Conclusión

El nuevo paradigma que trata de imponerse en algunas de las organizaciones de la sociedad civil es de una perspectiva neoliberal, lo que ha transformado el campo político de las organizaciones de la sociedad civil es el paradigma neoliberal, aunque existen unas que no necesariamente ahí se encasillan al igual que la resistencia presentada por algunos líderes sociales. Lo destacable es que el paradigma neoliberal se distingue tanto en las instituciones de gobierno como en algunas fundaciones.

La vinculación de las organizaciones de la sociedad civil con el razonamiento empresarial se ha estrechado en los últimos años. Los talleres, diplomados, sesiones de trabajo, maestrías para activistas sociales promovidos por las agencias financiadoras y las instituciones estatales buscan la articulación con el razonamiento empresarial; es decir, la forma como se está racionalizando lo social se orienta a lo económico. Sin

embargo, que lo económico se racionaliza a partir de las ganancias, lo social a partir de la distribución de las ganancias producidas socialmente.

El funcionamiento del campo económico, en el sistema neoliberal, busca como premisa fundamental el lucro, el campo de lo social el reconocimiento y la superación de la desigualdad y la exclusión social. Desde esa perspectiva el sistema de necesidades el campo económico es diferente al social. En el económico se busca la producción y distribución de mercancías, en el social la distribución equitativa de la producción social.

Lo que se está consolidando en las organizaciones de la sociedad civil es la administración de lo social, las cualidades de dirección y gestión en líderes sociales con características del campo económico; es la superación de lo económico bajo lo social. Temas como derechos humanos, servicios básicos, enfermedades terminales, migrantes, tercera edad, medio ambiente se racionalizan desde el campo económico, originando que una parte de la sociedad civil se haya institucionalizado en las organizaciones de la sociedad civil; dicho de otra forma, los movimiento sociales que surgieron en los ochentas y algunas que se autodenominaban organizaciones no gubernamentales pasan a ser organizaciones de la sociedad civil como figura institucional, vigilada por las instituciones del estado.

Bibliografía consultada

Anderson, Perry. Las antinomias de Antonio Gramsci. FCE: España, 1981.

Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. F.C.E: México, 1999.

Cansino, Cesar y Leroux Ortiz, Sergio: —Nuevos enfoques sobre la sociedad civil: en Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados, RELEA, N° 3. Caracas, enero-abril de 1997.

Cohen, Jean y Arato, Andrew. Sociedad civil y teoría política. FCE: México, 2002.

Ferguson, A. (1767), An Essay on the History of Civil Society, A. Millar & T. Cadell, London.

Gellner, Ernest. Condiciones de libertad. La sociedad civil y sus rivales. Paidós: España, 1996.

Gramsci, Antonio. Antología. S.XXI: México, 1978.

Gramsci, Antonio. Cuadernos de la cárcel. Ediciones Era: México, 1975.

Habermas, Jürgen. Facticidad y validez. Editorial Trotta: Madrid, 2005.

Hegel, Guillermo Federico. Filosofía del derecho. Claridad: Argentina, 1968.

Howell, Jude y Pearce, Jenny. Civil society end development a critical exploration. Boulder London: USA, 2001.

Khilnani, Sunil. —The development of civil society: en Civil Society. History and possibilities. University Cambridge: United Kingdom, 2003, pp. 11-32.

Lechner, Norbert, Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coords). Reforma del Estado y coordinación social. Plaza y Valdez: México, 2005.

Lechner, Norbert, Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco. —Introducción: en Lechner, Norbert, Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coords). Reforma del Estado y coordinación social. Plaza y Valdez: México, 2005, pp. 21-38.

Locke, John. —Ensayo sobre el Gobierno Civil. FCE: México, 1987.

Marx, C. y Engeles, F. Manifiesto del partido comunista. Ediciones Palolar: México, 1961.

Marx, Carlos y Engels, Federico. La ideología alemana: crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas. Grijalbo: México, 1970.

Marx, Karl. Contribución a la crítica de la economía política. Progreso: México, 1989.

Olvera, Alberto J. "Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil: en Serrano G., Enrique. —Modernidad y sociedad civil: en Olvera, Alberto J. (coord). La sociedad civil de la teoría a la realidad. El colegio de México: México, 2001, pp. 27-54.

Olvera, Alberto J. (coord). La sociedad civil de la teoría a la realidad. El colegio de México: México, 2001.

Serrano, Enrique G. —Modernidad y sociedad civil: en Olvera, Alberto J. (coord). La sociedad civil de la teoría a la realidad. El colegio de México: México, 2001, pp. 55-82.

Touraine, Alain. ¿Podemos vivir juntos?. FCE: México, 2000.

Vega Méndez, Francisco —La sociedad civil en la concepción de Adam Ferguson en <http://members.tripod.cl/derechoulare/Ferguson.html> (septiembre de 2008).

Desiguales entre los desiguales: el caso de los asalariados rurales jóvenes

Juan Romero

Introducción

Al observar de qué forma se reconfigura el espacio social rural latinoamericano se advierten en las últimas tres décadas algunas de las siguientes tendencias: consolidación del proceso de transición demográfica lo que impacta en la estructura y configuración de la familia rural; proceso de urbanización de medianos y pequeños centros urbanos; desarrollo de modelo tecnológico intensivo (revolución verde); transformación de la estructural del mercado laboral; procesos de emigración campo-ciudad.

Transformaciones que han respondido a la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo, el cual se ha caracterizado por la liberalización de los mercados (la menor intervención del Estado y su respectiva reestructuración) y políticas de ajuste estructural aplicadas al medio rural, por un lado, por otro, el desarrollo de corporaciones agroalimentarias a escala global factores estos que han incidido en la reconfiguración de la sociedad rural latinoamericana, expresada en las tendencias señaladas.

El presente trabajo plantea analizar de forma comparativa las condiciones sociales de los asalariados rurales considerando elementos estructurales productivos, sociales y generacionales en los últimos 10 años. Estas condiciones se generan en un marco de debate acerca de las transformaciones productivas-tecnológicas, reestructuración del proceso capitalista y su impacto en los territorios rurales.

Transformaciones productivas y sociales en el territorio rural uruguayo

En los últimos 25 años, aproximadamente, se intensificaron los cambios socioespaciales y político-institucionales del capitalismo

en su fase post-fordista, o sea, los efectos más generales de la reestructuración de los procesos productivos que no solamente se globalizan, sino que recomponen e impactan determinados espacios sociales.

En este sentido, el concepto de territorio emerge como un proceso vinculado a la globalización por medio del cual es definido como una unidad espacial integrado por un tejido social con identidad particular, que tiene como sustento material una determinada base productiva de recursos naturales, articulada con otras formas de producción y coordinada por instituciones y formas de organización que operan en el mismo.

El territorio rural de Uruguay no escapa de las tendencias globales en materia de transformaciones productivas y sociales, el crecimiento a nivel internacional de los precios de las materias primas, a raíz de la demanda de energía y alimentos (Rubio, B. 2008), produce un ciclo de expansión productiva y alza de los precios que transforma al sector agropecuario nacional. Un indicador claro de estos cambios es la evolución del precio de la tierra en el país que en esos años aumenta casi ocho veces su valor, con precios record, alcanzando en los casos de las tierras más fértiles precios similares a los de la región fronteriza.

Este nuevo contexto como se ha mencionado en Riella, A. y Romero. J. (2014) está signado por cuatro factores que conjugados entre sí componen el escenario socio económico actual sobre el cual debe analizarse la estructura agraria contemporánea nacional. Ellos son las alteraciones en el uso del suelo, los cambios legales para la tenencia de la tierra, la extranjerización y el dinamismo del mercado de tierras.

El primer factor está vinculado a los cambios producidos en el uso del suelo en el país en los últimos 10 años. Se desarrollan en este período dos tipos fundamentales de producciones caracterizadas por la dinámica que representan tanto en lo productivo, tecnológico como su impacto en la estructura agraria; la producción de granos y la forestación.

En materia de agricultura la producción de la soja estuvo al frente de la expansión del área productiva, pasando de 10.000 has en la zafra 2000 a 859.000 has. en la zafra 2010. Otro indicador a tener en cuenta, refiere al incremento en las exportaciones de dicho grano ya que en el 2001 era de 1,6 millones de U\$S y en el 2010 pasa a 705 millones de U\$S transformándose en el principal rubro agrícola de exportación del país (MGAP, DIEA; 2012).

Esto fue acompañado también por un cambio en el paquete tecnológico, introduciendo la siembra directa y la utilización variedades transgénicas. Esta expansión está muy focalizada especialmente en el litoral donde aparece una fuerte presencia de inversión extranjera, principalmente de origen argentino. Dicho proceso se dio mediante un fuerte aumento de los rendimientos por hectárea y con una fuerte concentración de la producción que llevó a que las chacras mayores a 1000 hectáreas pasaran de representar un 20% a mediados de la década a un 50% en el 2010 (Gonsalves, G, 2010). Se advierte la misma tendencia en el acopio y distribución del grano donde se concentra en 5 firmas exportadoras el 77 % del volumen comercializado.

También otros sectores agrícolas han mostrado un gran dinamismo en la última década, como el trigo, el arroz, la cebada y el girasol, lo que ha llevado conjuntamente con la soja a que el área agrícola total del país de 400.000 has. en el año 2000 a 1.200.000 en el año 2011 (Anuario MGAP; 2012).

El otro sector que presento expansión fue la producción forestal, que a partir de una legislación que fomentó su desarrollo en el país en los años '90 y la instalación de una planta procesadora de pasta de celulosa en el 2005 impulsó un aumento de la superficie dedicada a este rubro de casi un millón y medio de hectáreas en el 2012. Esta expansión se dio en base a empresas transnacionales que se transforman en grandes propietarios de tierra, llevando la concentración de la propiedad de la tierra a niveles impensados para la escala uruguaya. Las tres principales empresas forestales tienen en conjunto más de medio millón de hectáreas de posesión directa (Uruguay XXI, 2013).

La dinámica que imprimen estos dos rubros y la presión que ejercen sobre la tierra por las sobre ganancias de este período llevan a la reestructuración del resto de los sectores productivos agropecuarios del país. La forestación comienza a competir por la tierra con la ganadería extensiva y la agricultura con la lechería, produciendo un fuerte crecimiento de los precios de los campos.

Pero como la suba de precios internacionales de los alimentos también impulsó una fuerte inversión tecnológica y de gestión de la ganadería y la lechería estos aumentaron su eficiencia elevando la productividad, generando aún más presiones en el mercado de tierras y un fuerte proceso de concentración de la producción en todos los rubros dinámicos. Esto quedó evidenciado con los resultados del último censo agropecuario, donde se produce un nuevo descenso en el número de pequeños productores llegando a su mínimo histórico aún por debajo de lo que representaban en 1908.

En este sentido la lechería redujo su área en 15,0% pasando de 1 millón en 2000 a 850 mil has en el 2011 al tiempo que el número de productores se reduce un 23,0%, pero su producción aumenta aproximadamente un 55,0%. En la ganadería también se produce una fuerte intensificación de la producción por hectárea, el nivel de extracción del ganado sobre el rodeo pasa de un promedio de 10,0% del período 1974 – 1990, posteriormente a un promedio de 15,0% durante 1990 a 2000 para un 19,6% al inicio de la década del 2000 a un 20,3% en 2011/12, década esta última que se caracteriza por sostener este coeficiente de extracción en forma constante y no coyuntural como se observaba en las anteriores muchas veces por situaciones de liquidación de stock (Murguía, J. 2006). Esto es producto de nuevas tecnologías de cría y engorde del ganado y la aparición de la alimentación a corral y una fuerte articulación vertical con los frigoríficos que pasan a ser propiedad de capitales brasileños y que tienden a tener producción propia comprando establecimientos ganaderos de gran porte..

Un segundo factor son las modificaciones legales que se introdujeron a finales de los '90 que permitieron la compra de tierras por parte de las Sociedades Anónimas. Esta medida que

buscaba fomentar la inversión en un sector deprimido resultó un incentivo muy importante en el ciclo económico de crecimiento cambiando radicalmente las características de la tenencia, ya que las personas físicas, propietarios tradicionales de los establecimientos perdieron importancia relativa frente a los inversores nacionales pero fundamentalmente extranjeros que mediante esta nueva forma jurídica de tenencia ingresaron masivamente al mercado de tierras del país. El último censo, indica que 43% de la superficie productiva del país está en manos de estas sociedades anónimas, lo que señala la profundidad de las transformaciones en el sistema de tenencia de la tierra y la complejidad para el análisis de la estructura agraria contemporánea del país.

El tercer factor asociado a estos cambios es la extranjerización de la propiedad de la tierra por diferentes vías. La presencia de empresas transnacionales europeas y chilenas comprando grandes superficies de tierra para la forestación, la inversión brasileña en el arroz, la industria cárnica y en los campos ganaderos así como la presencia directa de empresas e inversionistas argentinos en la soja marcan los principales rasgos de extranjerización. También es de destacar la aparición de inversiones directas en grandes establecimientos en el sector en otros rubros como la lechería y la fruticultura entre otros, donde existe una presencia importante de capitales europeos.

El cuarto factor que combina los anteriores es el comportamiento del mercado de tierras en el país, que movido por las dinámicas que ya hemos comentado, ha tenido un ascenso vertiginoso en el número de transacciones y cantidad de hectáreas involucradas en estos últimos años. Entre el 2000 y el 2011 comercializó casi el 41% del total de la superficie agraria del país. En ese periodo el número de operaciones compra-venta llegaron a 25.000, significando la comercialización de 6.780.000 (DIEA; 2012). Si se analiza las ventas por escala de superficie, se aprecia que las hectáreas correspondientes al estrato de productores familiares fueron los que mayor niveles tienen de transacciones, lo que indicaría que este dinamismo en la compra de tierras tiende a afectar a los predios menores y fomentando el aumento promedio

del tamaño de los predios. También una característica de estas compra-ventas es que la mayoría absoluta (54%) del total de las hectáreas vendidas en este período, han sido adquiridas por Sociedades Anónimas.

Esta presión sobre la tierra se observa también en el mercado de arrendamientos. En el período analizado, la superficie arrendada va creciendo año a año. En el censo del 2011 se registraron bajo esta forma de tenencia 2.500.000 de hectáreas, de las cuales 900.000 se habían arrendado ese mismo año. Esto muestra además de la profundidad de las transformaciones productivas y el dinamismo de los sectores agroexportadores, la fuerte presión que ejercen estos agentes económicos sobre la estructura agraria actual (MGAP, DIEA; 2012).

El corolario de todos estos factores ha sido el aumento del precio de la tierra que al inicio del año 2000 tenía un valor de precio promedio por hectárea vendida de U\$448, pasando en el 2011 a un valor promedio de U\$3196. En las regiones con mayor aptitud agrícola el precio promedio superó los U\$5000 a fines del período. Los precios de los arriendos también mostraron un aumento importante en el período, pasando de U\$28 promedio en el año base a U\$152 la hectárea en el 2011, y en los predios agrícolas el precio de arriendo promedio se ubicó por encima de los U\$300 para ese año. El acceso a la tierra, la democratización de la estructura agraria y los intentos por reducir su grado de concentración se han visto detenidos por las dificultades y por el papel de los actores que actúan en ella.

Los impactos territoriales han sido muy heterogéneos dando lugar a una nueva regionalización de las áreas rurales. Lo que plantea la necesidad de pensar lo rural como un espacio articulado e integrado de forma diferencial, en el cual se intercalan actividades económicas primarias, secundarias y terciarias, y coordinadas por instituciones y formas de organización que operan en el mismo. Por otro lado, los cambios generados por las dinámicas laborales en los grupos etarios que integran el mercado laboral en especial los jóvenes.

En definitiva, esta última década ha marcado un quiebre en el proceso de estancamiento dinámico que caracterizaba a la estructura agraria nacional desde mediados de los '70, dicho quiebre ha significado profundizar las relaciones sociales de producción capitalista en la sociedad rural uruguaya de inicios del siglo XXI. Proceso que se fundamenta en la articulación contradictoria entre una realidad técnica agropecuaria precapitalista y formas nuevas de sociedad y tecnología, que se han intensificado, consolidado y generado una base social ampliada de propietarios de los medios de producción.

La Ruralidad en América Latina: enfoque según generaciones

La construcción social de la juventud como concepto de análisis de los fenómenos sociales en las sociedades rurales en Latinoamérica, se asocia al proceso de internacionalización del proceso de modernización agrario en el continente, promovida y llevada adelante luego de la Segunda Guerra Mundial en el cual los/as jóvenes rurales son percibidos como agentes de desarrollo.

Ahora, la juventud es una construcción socio-cultural relativa al tiempo y al espacio que se presenta como una fase de la vida comprendida entre la infancia y la vida adulta (Feixa, C. 2004). La noción de juventud corresponde a la toma de consciencia social de la existencia de ciertas características particulares que diferencian a los/as jóvenes en relación a los/as niños y adultos. De esta manera entonces, la existencia de la juventud está relacionada al reconocimiento social de una edad específica del ciclo de vida de las personas y a la proposición de una serie de instituciones y prácticas normativas de los comportamientos juveniles, como también una serie de imágenes culturales que imponen determinadas expectativas acerca de los comportamientos juveniles (Bevilaqua Marín, J. 2010).

En el caso del estudio de la juventud rural implica considerar las especificidades de las relaciones de dependencia con la vida y el trabajo (dimensión fundamental en dichas relaciones) en los espacios agrarios, como también las redes económicas, políticas y culturales en las que los/as jóvenes y sus familias se

encuentran integrados. Hay condiciones estructurales para que esto ocurra, como la distribución asimétrica del gasto público al interior de las sociedades, que hace que las oportunidades de educación, empleo y salud sean desiguales entre jóvenes de distintos territorios. Pero en la naturaleza heterogénea de la juventud entran en juego otros factores como la subjetividad, el sustrato étnico-cultural, el género, la pertenencia a un estrato socioeconómico dado y el contexto histórico generacional e intergeneracional de cada joven. Así, por ejemplo, ser joven, y ser un joven del medio rural, es una condición particular, que no viven igual jóvenes rurales inclusive de un mismo país (Romero, J: 2004).

En definitiva, la juventud de un territorio, un país o una región, se compone de sectores y grupos heterogéneos, con condiciones de vida desiguales y con diversas formas de apropiación del medio natural, cultural y social.

Al tener en cuenta la dimensión ocupacional, se considera que la juventud rural es una construcción conceptual de la sociedad industrial, no relacionada a una cuestión biológica o vital sino a un constructo socio-cultural, el que se comenzó a configurar a finales del siglo XIX y se terminó de consolidar a inicios del XX en las sociedades industrializadas. De esta manera, la juventud se plantea como un problema social para dichas sociedades en las cuales la industrialización generó nuevas realidades sociales y actores entre los cuales los/as jóvenes se presentan como estratégicos para la reproducción social de dicha configuración societal.

Principales tendencias del trabajo rural en los últimos 10 años.

Escasos son los estudios acerca de cómo los cambios señalados han o no generado dinámicas laborales diferenciales en los grupos etarios y sociales que integran el mercado laboral como un todo. Ante ello, en el próximo ítem se plantean las que se consideran tendencias principales del trabajo rural uruguayo, procurando situar sus características e impactos en las condiciones de los asalariados rurales.

Al observar la trayectoria en estas últimas cuatro décadas (1975 – 2013) en la Tabla 1, se presenta la evolución de los ocupados en el sector agropecuario⁵⁴ y la importancia del sector en relación al total de ocupados en el país. En términos generales se aprecia que el volumen más alto de ocupados en el país se registra en el año 2010 y el más bajo en el año 1996 (179.833 y 147.515, respectivamente), aumentando en el período 1996 – 2010, aproximadamente en 30.000 los ocupados en el sector (Ion, L. 2015).

Tabla 1.

Evolución del número de ocupados en el sector agropecuario y % en relación al total de ocupados en el país. Años 1975, 1985, 1996, 2006 a 2013.

Año	Ocupados en el sector agropecuario	% Ocupados en el sector agropecuario/ total del país	Variación de ocupados en miles	Variación de ocupados en %
1975	170.600	-	-	-
1985	170.183	-	-417	-0,2
1996	147.515	-	-22.688	-13,3
Fuente: Piñeiro, D. (2000) en base a CNPV 1975, 1985, 1996				
2006	151.044	10,8	3.529	2,3
2007	160.759	10,9	9.715	6,4
2008	164.626	10,9	3.867	2,4
2009	169.775	11,0	5.149	3,1
2010	179.833	11,6	10.058	5,9
2011	175.190	10,7	-4.643	2,5
2012 (1)	179.763	8,6	4.573	2,6
2013 (2)	150.756	8,6	-29.007	-16,1
Fuente: OMT – MTSS 2011, 2012, 2013, en base a ECH 2006, 2010, 2011, 2012, 2013 INE.				
(1) El valor total de los ocupados se estimó en base a la cifra de asalariados rurales 90.000. Informe OMT – MTSS (2013).				

⁵⁴ En los datos presentados se considera a la totalidad de los ocupados de la Rama 1 “Agricultura, silvicultura y pesca” (INE), independientemente de la categoría de la ocupación y tipo de tarea que realicen.

(5) Las cifras correspondientes al año 2013, dependiendo de la fuente de información varían en aproximadamente 8.000 las personas ocupadas en el sector agropecuario. Para OPYPA son 157.983 y para el MTSS, 150.756, para este cuadro se consideran las proporcionadas por el MTSS, por considerar la ocupación principal.

Cuando se considera los datos aportados por la Encuesta Continua de Hogares (ECH) en el nuevo milenio, el porcentaje de ocupados en el sector agropecuario mantuvo una tendencia creciente entre 2006 y 2012, se registra un aumento acumulado de aproximadamente 29.000 en estos seis años, y una retracción significativa en el año 2013, cuando dejaron de estar vinculadas con el sector 29.007 personas.

Durante el período 2006 – 2011 los ocupados en el sector agropecuario con respecto al total de los ocupados en el país, oscilaron entre el 10,8 y 11,6%. Se observa una disminución en los años 2012 y 2013 con respecto al total de los ocupados del país, en términos absolutos dicha disminución de los ocupados en el sector agropecuario se produce en el año 2013, cuando se registran 29.000 ocupados menos con respecto al año 2012.

Ahora, también se pretende analizar las condiciones sociales desarrolladas durante el período de tiempo planteado y aproximarnos al impacto de las transformaciones productivas señaladas en estos grupos sociales.

El análisis en las condiciones sociales de los asalariados para conocer el peso de la pobreza, desde la mirada generacional permitirá distinguir las diferentes condiciones estructurales de dichos trabajadores rurales. Para ello se consideró el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas, la cual evalúa los bienes y servicios que disponen los hogares, en este caso de los asalariados rurales. Para lo cual se selecciona un conjunto de necesidades consideradas básicas y se determina un umbral mínimo de satisfacción para cada dimensión, en este caso las NBI consideradas fueron: acceso a los servicios de educación, calidad de la vivienda, hacinamiento, acceso a agua, disponibilidad y tipo de servicio sanitario y tenencia de refrigerador (Riella, A. y Mascheroni, P.: 2011)

Considerar este enfoque metodológico para conocer la incidencia de la pobreza en las condiciones sociales de los asalariados rurales, implica descubrir la tendencia estructural de las carencias lo que no sería posible de ser detectado por la mejora circunstancial de los ingresos y que en ciertos casos dependen más de políticas públicas como por ejemplo la educación, vivienda o acceso a la educación (Vigorito, A: 2005 *apud* Riella,A. y Mascheroni, P.: 2011).

Por otro lado, la pobreza analizada desde la línea de pobreza implica considerar para su medición el método del ingreso, para lo cual como señala el Instituto Nacional de Estadística: "...es necesario definir una Canasta Básica de Alimentos per cápita (CBA) y una Canasta Básica Total per cápita (CBT) con las cuales se definan los umbrales, Línea de Indigencia (LI) y Línea de Pobreza (LP). Si el ingreso per cápita del hogar se encuentra por debajo de la LI o la LP el hogar se define como indigente o pobre respectivamente" (INE, 2006:11).

Ante lo cual, el análisis a continuación considera ambos métodos de medición de la pobreza (directo: NBI e indirecto: línea de la pobreza) en forma conjunta también conocido como análisis integrado de la pobreza (Katzman, R. 1989), y así obtener una nueva medición con mayor nivel de exhaustividad. Esta genera cuatro categorías, a saber: pobreza crónica: comprende aquellos hogares que tienen ingresos (o consumo) bajo la línea de pobreza y una o más necesidades básicas insatisfechas. Este grupo conforma el núcleo más crítico de pobreza; se trata de hogares que viven en condiciones prolongadas de privación y que, además de no poder adquirir rutinariamente los mínimos bienes y servicios, no han logrado obtener una vivienda adecuada ni asegurar a todos sus miembros el acceso a la educación, a los servicios de salud y a oportunidades de empleo; pobreza reciente: incluye a los hogares pobres por ingresos (o consumo) pero con necesidades básicas satisfechas.

Se trata de una situación que sugiere que el déficit de ingreso no ha sido permanente o lo suficientemente prolongado como para afectar la satisfacción de las necesidades de un hogar -

-que cambia más lentamente que el ingreso-- tales como la desnutrición crónica o las carencias habitacionales; es decir, indica un descenso reciente del nivel de vida de los hogares. Son hogares que están en riesgo de caer en la pobreza crónica si las oportunidades de trabajo no les permiten recuperar su capacidad adquisitiva; pobreza inercial: se refiere a hogares con necesidades básicas insatisfechas e ingresos (o consumo) sobre la línea de pobreza. Es una situación que sugiere un proceso de ascenso económico de los hogares, porque la insatisfacción de necesidades revelaría que fueron pobres en el pasado pero que no han logrado todavía eliminar sus carencias acumuladas en las necesidades básicas y por último, integración social: se trata de la población que no es pobre por ninguno de los dos criterios; es decir, tiene ingresos por encima de la línea de pobreza y sus necesidades básicas están satisfechas (SIISE, 2013).

Se comenzará el análisis con los asalariados rurales, en la tabla 2 se observa un descenso tanto en los indicadores de línea de pobreza como de Necesidades Básicas Insatisfechas en el período analizado, por otro lado, en este proceso los asalariados rurales integrados socialmente aumentan un 15%, en situación de pobreza inercial aumenta un 12% (no pobres por Línea de Pobreza pero con alguna NBI), en pobreza reciente disminución del 5,0% y una disminución de 21,0% en la situación de pobreza estructural.

Tabla 2 - Asalariados rurales situación de NBI * Línea de Pobreza 2006 – 2010 - 2015

NBI Índice y NBS	2006		Total
	Pobre	No Pobre	
NBS	5,9%	18,3%	24,2%
	POBREZA RECIENTE	INTEGRADO	
NBI	24,2%	51,6%	75,8%
	POBREZA ESTRUCTURAL	POBREZA INERCIAL	
Total	30,0% (6087)	70,0% (14131)	100,0% (n= 20218)
NBI Índice y NBS	2010		Total
	Pobre	No Pobre	

NBS	0,4%	18,2%	18,7%
	POBREZA RECIENTE	INTEGRADO	
NBI	8,0%	73,3%	81,3%
	POBREZA ESTRUCTURAL	POBREZA INERCIAL	
Total	8,0% (431)	92,0% (4673)	100,0% (n= 5104)
NBI Índice y NBS	2015		Total
	Pobre	No Pobre	
NBS	0,4%	33,2%	34,0%
	POBREZA RECIENTE	INTEGRADO	
NBI	2,6%	64,2%	66,0%
	POBREZA ESTRUCTURAL	POBREZA INERCIAL	
Total	2,5% (146)	97,5% (5566)	100,0% (n= 5712)

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares - INE (ECH) 2006, 2010 y 2015.

Se aprecia un impacto mayor en el aumento de los ingresos de los asalariados rurales transformando con mayor celeridad la situación de pobreza reciente, en menor grado transformaciones estructurales de asalariados que cambian su condición de pobres inerciales pero que mejoran sus niveles de ingreso o consumo. Se consolida un grupo que no disminuye que serían aquellos asalariados en condición de pobreza crónica o estructural.

En resumen, el proceso de transformaciones productivas y sociales acontecidas en los últimos años en la sociedad rural uruguaya ha significado cambios en las condiciones de pobreza reciente e inercial de los asalariados, especialmente la primera condición con un descenso significativo. Por un lado, se entiende que las nuevas condiciones institucionales de negociación tripartita de los salarios han posibilitado generar un ámbito específico para lo rural, mejorando las condiciones de ingreso sumado a la coyuntura favorable de precios internacionales de los rubros agroexportadores y a la mayor sindicalización de los trabajadores. Por otro lado, se plantea el desafío a las políticas públicas del núcleo duro de la pobreza rural integrado también por aquellos asalariados en condiciones de pobreza crónica o estructural.

La información a continuación presenta a los asalariados rurales de acuerdo a su situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y línea de pobreza de acuerdo a los grupos de edades entre 2006 y 2015. Es decir, se considerará como variable de control a la generación teniendo en cuenta como jóvenes aquellos entre 14 y 30 años como indica la normativa uruguaya y adultos a los mayores de 30 años para observar si existe algún cambio o no ante la presencia de tal variable.

Para el año 2006 se aprecia en la tabla 3 la situación de los asalariados, se parte de situaciones de desigualdad diferentes entre adultos y jóvenes, estos en peores condiciones en el 2006 tanto por Línea de Pobreza (LP) como por NBI.

Tabla 3 - Asalariados rurales con NBI * Línea de Pobreza según Grupos de Edad 2006

NBI Índice y NBS	Jóvenes (14 – 30 años)		Total
	Pobre	No Pobre	
NBS	2,3%	6,1%	8,4%
	POBREZA RECIENTE	INTEGRADO	
NBI	38,4%	53,3%	91,7%
	POBREZA ESTRUCTURAL	POBREZA INERCIAL	
Total	40,7% (3469)	59,3% (2499)	100,0% (n= 5968)
NBI Índice y NBS	Adultos(>30 años)		Total
	Pobre	No Pobre	
NBS	7,6%	24,1%	31,8%
	POBREZA RECIENTE	INTEGRADO	
NBI	17,4%	50,8%	68,2%
	POBREZA ESTRUCTURAL	POBREZA INERCIAL	
Total	25,1% (3438)	74,9% (10266)	100,0% (n= 13704)

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Nacional Ampliada de Hogares - INE (ECH) 2006.

Para el año 2015 la situación mejora para ambos grupos pero en mayor medida para los jóvenes en ambos indicadores.

Estos reducen 37 puntos porcentuales la pobreza según LP y aumentan 24 puntos porcentuales los jóvenes con NBS, los adultos también mejoran en ambos indicadores pero en menores proporciones, en definitiva, el énfasis en las mejoras de las condiciones sociales estaría entre los jóvenes asalariados.

Tabla 4 - Asalariados rurales con NBI * Línea de Pobreza según Grupos de Edad 2015

NBI Índice y NBS	Jóvenes (14 – 30 años)		Total
	Pobre	No Pobre	
NBS	0,4%	32,1%	32,5%
	POBREZA RECIENTE	INTEGRADO	
NBI	3,3%	64,3%	67,5%
	POBREZA ESTRUCTURAL	POBREZA INERCIAL	
Total	4,0% (63)	96,0% (1655)	100,0% (n= 1718)
NBI Índice y NBS	Adultos(>30 años)		Total
	Pobre	No Pobre	
NBS	0,4%	34,0%	34,0%
	POBREZA RECIENTE	INTEGRADO	
NBI	1,7%	64,2%	66,0%
	POBREZA ESTRUCTURAL	POBREZA INERCIAL	
Total	2,0% (83)	98,0% (3911)	100,0% (n= 3994)

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares - INE (ECH) 2015.

En resumen, las condiciones sociales de origen en el estudio presentan mejores porcentajes entre los adultos tanto por Línea de Pobreza y NBI, con relación a los jóvenes asalariados. Al finalizar el período de análisis, se presentan mejoras en dichas condiciones para ambos grupos sociales y especialmente para los jóvenes asalariados. Los datos que siguen a continuación procuran indagar sobre las condiciones laborales de los asalariados rurales, de acuerdo al grupo etario de pertenencia, con la finalidad de analizar si la generación del asalariado rural presenta algún tipo de influencia en la calidad del empleo que realiza.

Se entiende a la calidad del empleo de acuerdo a las variables de estudio que las Encuestas Continuas de Hogares relevan, ellas son: 1- presencia de cobertura social del empleado,

2- trabajar 8 horas diarias, 3- pago del salario de acuerdo al laudo pactado en el Consejo de Salarios correspondiente, la presencia simultánea de estas variables indicaría un trabajo de calidad y desarrollar tal tipo de trabajo influiría en las condiciones sociales del trabajador. El análisis corresponde al período entre 2006 y 2015, que como se ha señalado ha sido dinámico en las transformaciones socioproductivas del agro uruguayo. En primer lugar se presentan dos tablas de contingencia que analizan el índice creado para la medición de la calidad del empleo, de acuerdo al grupo etario de pertenencia del asalariado rural.

Tabla 5 - Índice Calidad del Empleo *Grupo de Edades - 2006.

Índice Calidad del Empleo	Grupo de Edades		Total
	jóvenes (14-30)	adultos (>30)	
Alto	19,7%	80,3%	100,0%
	12,4%	29,4%	23,2%
Medio	31,3%	68,7%	100,0%
	14,2%	18,1%	16,7%
Bajo	44,8%	55,2%	100,0%
	73,4%	52,5%	60,2%
Total	36,7%	63,3%	100,0%
	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares - INE (ECH) 2006.

Lo que se observa en primer lugar es 6 de cada 10 asalariados rurales tienen empleos de baja calidad, casi una cuarta parte de alta y un 17,0% de media calidad, es decir, que cumplen con algunas normas de la legislación laboral uruguayo. Otro dato a destacar es que aproximadamente dos tercios de los asalariados rurales uruguayos son adultos y un tercio jóvenes.

Al analizar la situación entre adultos y jóvenes asalariados, 7 de cada 10 jóvenes se encuentran en empleos de baja calidad mientras que los adultos serían 5 de cada 10. Entre los empleos de

alta calidad aproximadamente el 30,0% de los adultos los realizan y un 12,0% de los jóvenes.

La prueba de chi cuadrado con un 97% de confianza estadística confirma la relación entre grupo etario y calidad de empleo realizado, mientras que el C de Cramer indica que el peso de influencia de la variable grupo de edades en la calidad de empleo desarrollado sería de 0,26, es decir, que la calidad del empleo que realiza el asalariado rural estaría asociada en un 26% por el grupo etario de pertenencia, un peso moderado.

En resumen, el grupo etario de pertenencia influye en la calidad del empleo desarrollado por parte de los asalariados rurales pero no sería determinante.

La tabla que sigue presenta igual relación que la anterior pero para el año 2015.

Tabla 6 - Índice Calidad del Empleo *Grupo de Edades - 2015.

Índice Calidad del Empleo	Grupo de edades		Total
	jóvenes (14-30)	adultos (>30)	
Alto	9,6%	90,4%	100,0%
	4,4%	23,1%	16,4%
Medio	29,7%	70,3%	100,0%
	20,9%	27,5%	25,1%
Bajo	45,6%	54,4%	100,0%
	74,7%	49,4%	58,4%
Total	35,7%	64,3%	100,0%
	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Para el año 2015 la situación de asalariados con empleos de baja calidad prácticamente se mantiene incambiada, aumentan aquellos asalariados con empleos de media calidad y disminuyen los empleos de alta calidad. Dada las diferencias porcentuales se puede observar que la pérdida de empleos de calidad

(aproximadamente un 8%), implica el crecimiento en porcentaje similar de los empleos de calidad media.

Al analizar por grupos de edades, se sostiene la situación de 7 de cada 10 jóvenes en empleos de baja calidad y 5 de cada 10 adultos, por otra parte, en los empleos de alta calidad la reducción generacional de los mismos no es igual dado que en el 2006 el 30% de los adultos desarrollaba los mismos y el 12% de los jóvenes, en el 2015, el 23% de los adultos y el 4% de los jóvenes, una reducción del 7% en los adultos y de 3 veces en los jóvenes, en definitiva, quienes tuvieron mayores reducciones relativas de empleos de alta calidad fueron los jóvenes.

Aplicando nuevamente la prueba de chi cuadrado con el mismo nivel de confianza estadística que la anterior tabla se confirma la relación entre grupo etario y calidad de empleo realizado, mientras que el C de Cramer indica que el peso de influencia de la variable grupo de edades en la calidad de empleo desarrollado sería de 0,28, es decir, que con relación a la medición anterior la calidad del empleo que realiza el asalariado rural estaría asociada en un 28% por el grupo etario de pertenencia, aumentando dicha relación para 2015 aunque sigue siendo de un peso moderado.

En resumen, considerando ambas mediciones en dos períodos de tiempo diferente queda establecido que ser joven o adulto incide en la calidad del empleo de los asalariados rurales, pero no sería el único factor de influencia dado el peso indicado por el coeficiente de asociación aplicado.

La composición del índice de calidad del empleo como se ha señalado se integra con la variable ingresos por ocupación principal, en tal sentido, dada la importancia que presentan para establecer la línea de pobreza por ingresos la información que sigue a continuación indica la posible relación de los mismos con los grupos etarios de los asalariados rurales.

Para ello se presentan los datos para 2006 y 2015 de acuerdo al grupo etario del asalariado rural.

Tabla 7 - Ingresos por ocupación principal en función del promedio * Grupo de Edades - 2006.

Ingresos por ocupación principal en función del promedio	Grupo de Edades		Total
	jovenes	adultos	
menor promedio \$U5684 ⁵⁵	43,7%	56,3%	100,0%
	70,1%	52,5%	59,0%
mayor promedio \$U5684	26,7%	73,3%	100,0%
	29,9%	47,5%	41,0%
Total	36,7%	63,3%	100,0%
	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Se aprecia que el 59% de los asalariados perciben ingresos por debajo al promedio, entre tales los jóvenes 7 de cada 10 y la mitad de los adultos en tal situación, es decir, que se enfatiza esta desigualdad de ingresos en los jóvenes con relación a los adultos.

En definitiva, la mayoría de los asalariados reciben ingresos por debajo del promedio pero serían los jóvenes asalariados rurales quienes perciben en mayor grado con relación a sus pares adultos.

La tabla siguiente presenta información similar pero para 2015.

Tabla 8 - Ingresos por ocupación principal en función del promedio * Grupo de Edades - 2015.

Ingresos por ocupación principal en función del promedio	Grupo de edades		Total
	jóvenes	adultos	

⁵⁵ Equivalente a USD 237, cotización pizarra promedio anual según Banco Central del Uruguay \$U 24,0 por dólar estadounidense.

menor promedio \$U19157 ⁵⁶	45,4%	54,6%	100,0%
	72,5%	48,5%	57,0%
mayor promedio \$U19157	22,9%	77,1%	100,0%
	27,5%	51,5%	43,0%
Total	35,7%	64,3%	100,0%
	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

Para el año 2015 se observa que el 57% de los asalariados rurales obtienen ingresos menores por las tareas que realizan al promedio, mientras que los jóvenes asalariados el 72% reciben ingresos por debajo del promedio y el 48% de los adultos. Es decir, que la tendencia se mantiene de ser los jóvenes quienes perciben menores ingresos que sus pares asalariados rurales adultos, siendo estos últimos quienes mejoran a lo largo del período dado que aumentan en 4% en los que reciben ingresos superiores al promedio.

En definitiva, la mayoría de los asalariados rurales perciben menores ingresos al promedio pero los jóvenes serían quienes más reciben tales montos salariales por el trabajo que realizan. Al observar el período de estudio esta tendencia se sostiene, e inclusive se reafirma el hecho de ser los jóvenes quienes más perciben ingresos por debajo del promedio.

Para finalizar el análisis empírico, considerando la importancia que presentan los ingresos por ocupación principal entre los asalariados y ser un indicador en la composición de línea de pobreza por ingresos, se realizó una regresión multivariable con datos de 2015 y 2006 para estudiar la posible influencia de las variables: 1- calidad de empleo; 2- años de educación; 3- sexo; 4- edad y 5- antigüedad laboral en tales ingresos.

⁵⁶ Equivalente a USD 696, cotización pizarra promedio anual según Banco Central del Uruguay \$U 27,5 por dólar estadounidense.

Lo que sigue a continuación es el resumen del modelo y los principales resultados del mismo para el 2015.

Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Durbin-Watson
1	,718 ^a	,516	,514	9126,08129	1,920

a. Predictores: (Constante), Índice Calidad de Empleo Resumen, Añosedu, Sexo, Edad, Antigüedad laboral en años

b. Variable dependiente: Total de ingresos de la ocupación principal (pt2)

Se observa un importante peso del modelo como tal con relación a los ingresos por ocupación principal, R 0,72, y por otra parte, indicando falta de colinealidad entre las variables independientes del mismo.

ANOVA^a

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1 Regresión	178240428758,160	5	35648085751,632	428,023	,000 ^b
Residuo	167403572900,818	2010	83285359,652		
Total	345644001658,978	2015			

a. Variable dependiente: Total de ingresos de la ocupación principal (pt2)

b. Predictores: (Constante), Índice Calidad de Empleo Resumen, Añosedu, Sexo, Edad, Antigüedad laboral en años

El análisis de varianza indica la capacidad del modelo al ser mayor la suma de cuadrados de la regresión con relación a los residuos, y el valor del F que indica claramente la influencia de las variables seleccionadas sobre la dependiente.

Coefficientes^a

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Correlaciones			Estadísticas de colinealidad	
	B	Error estándar				Beta	Orden cero	Parcial	Parte	Tolerancia
(Constante)	43981,636	1400,376		31,407	,000					
Edad	47,768	16,059	,053	2,975	,003	,196	,066	,046	,762	1,312
Sexo	-2594,345	625,336	-,066	-4,149	,000	-,181	-,092	-,064	,959	1,042
Antigüedad laboral en años	-1087,777	220,917	-,098	-4,924	,000	,328	-,109	-,076	,607	1,648
Añosedu	632,172	70,025	,145	9,028	,000	,154	,197	,140	,940	1,063
Índice Calidad de Empleo Resúmen	-6689,343	176,901	-,721	-37,814	,000	-,698	-,645	-,587	,663	1,507

a. Variable dependiente: pt2

Para finalizar, el cuadro de coeficientes señala el importante papel que cumple el Índice Calidad del empleo, se recuerda que el valor 3 es del menor calidad por lo tanto el coeficiente indica que entre un empleo de alta calidad y baja calidad la diferencia en ingresos es de \$U 6689 a favor del primero.

Le sigue en importancia los años de educación, por cada año de educación a más la diferencia es de \$U 632 (USD 22) por lo tanto la diferencia entre alguien que estudio hasta la mitad de los 6 años de educación primaria y alguien que la completo es de USD 66 mensuales.

En resumen, el modelo planteado posibilita comprender en un 72% el comportamiento de los ingresos por ocupación principal, los cuales en gran medida están influenciados por la calidad del empleo que desarrolla el trabajador y los años de estudios realizados por el mismo.

Ante lo cual, se podría concluir que la generación de pertenencia del asalariado rural no estaría directamente asociados con tales ingresos, sino que los jóvenes asalariados rurales ingresan al mercado de trabajo vía empleos de baja calidad lo que implica generar condiciones de desigualdad social y pobreza con relación a sus pares adultos, como se señala en datos anteriores. Los datos del modelo de regresión que siguen a continuación son del 2006.

Resumen del modelo^b

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Durbin-Watson
1	,747 ^a	,558	,556	8467,09191	1,923

a. Predictores: (Constante), Antigüedad laboral en años, Sexo, Añosedu, Edad, Índice Calidad de Empleo Resúmen

b. Variable dependiente: Total de ingresos de la ocupación principal

Para el año 2006 las variables seleccionadas llegan a representar aproximadamente el 75% del comportamiento de los ingresos por ocupación principal, indicando por otra la falta de colinealidad entre las variables independientes.

ANOVA^a

Modelo	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1 Regresión	173253711968,807	5	34650742393,761	483,330	,000 ^b
Residuo	137504575810,598	1918	71691645,365		
Total	310758287779,405	1923			

a. Variable dependiente: Total de ingresos de la ocupación principal

b. Predictores: (Constante), Antigüedad laboral en años, Sexo, Añosedu, Edad, Índice Calidad de Empleo Resúmen

Mientras que los datos del análisis de ANOVA indican el mayor peso de los datos del modelo con relación a los residuos del modelo, confirmado con el test de Fisher.

Coefficient

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.	Correlaciones			Estadísticas de colinealidad	
	B	Error estándar				Beta	Ord	Parcial	Par	Tolerancia
(Constante)	47927,8	1399,2		34,2	,00					
Edad	56	76		52	0					
Sexo	31,804	15,147	,036	2,10	,03	,155	,048	,03	,796	1,2
Añosedu	-	599,09		-	,00	-		-		1,0
Índice de Calidad de Empleo	2098,34	5	-,054	3,50	0	,162	-,080	,05	,961	40
Resumen	4			3				3		
Antigüedad laboral en años	694,186	79,541	,137	8,72	,00	,191	,195	,13	,930	1,0
				7	0			3		75
	-	176,36		-	,00	-		-		1,5
	7221,43	3	-,766	40,9	0	,727	-,683	,62	,659	17
	5			46				2		
	-	204,70		-	,00	-		-		1,6
	1303,74	4	-,123	6,36	0	,325	-,144	,09	,614	29
	2			9				7		

a. Variable dependiente: Total de ingresos de la ocupación principal

Los coeficientes indican similar tendencia que los analizados para el año 2015, inclusive con mayor énfasis en lo que refiere al papel que cumple el Índice Calidad de Empleo y los años de educación. A lo que se agrega la diferencia de ingresos a favor de los varones con relación a las mujeres y para el 2006 el menor peso de la edad en los ingresos al comparar con 2015, es decir, que al final del período de estudio aumentaron las diferencias salariales por edad del asalariado rural.

En resumen, al principio del período estudiado se aprecia un papel de mayor importancia la calidad de empleo que el asalariado rural desarrolla lo que se articula con los años educativos realizados, mayores ingresos por ser varón y el factor intensivo del empleo en un período corto dado que el valor inverso que se observa de la antigüedad laboral, lo que estaría indicando el tipo de empleo demandado al inicio del análisis, lo que se consolida en el 2015.

Conclusiones

Las transformaciones productivas ocurridas en la última década como parte de la reestructuración de la organización capitalista para la producción agropecuaria, sumado a la coyuntura de altos precios por la demanda de alimentos en el mercado global significaron cambios en la organización socioproductiva, en las relaciones sociales de sus actores y en la reconfiguración espacial. En definitiva cambió la división social del trabajo y también llevó a la transformación de la división social del territorio.

Durante la primera mitad de la década el crecimiento de asalariados rurales llegó a ser constante, demanda de fuerza de trabajo dado las transformaciones en curso, en donde se caracteriza la misma por baja calidad de empleo y diversificación de la estructura de ocupaciones. Dicha diversificación se relaciona a la transformación productiva de los territorios, colocando de esta manera a los mismos en condiciones de relacionarse con el mercado global.

Al analizar indicadores sociales estructurales de los asalariados rurales se advierten mejoras globales, pero no homogéneas, en primer lugar porque los asalariados según sean jóvenes o adultos parten de situaciones de desigualdad social diferentes, siendo los jóvenes los más desiguales. Lo anteriormente señalado estaría indicando una apropiación generacional diferencial en la construcción del bienestar al interior de asalariados.

Finalmente, dicha apropiación estaría relacionada a la calidad del empleo que desarrolla el asalariado en lo cual para los jóvenes el ingreso al mercado laboral sería por empleos de baja calidad lo genera bajos ingresos en relación con sus pares adultos, a lo que se suma el hecho de ser varón o mujer siendo los primeros quienes perciben mayores ingresos, los años de educación en lo cual para algunos jóvenes implica disminuir la brecha salarial pero si ingresa a temprana edad a trabajar no podrá continuar con los estudios y profundizara dicha asimetría en los ingresos y finalmente, estos empleos estarían siendo demandados para períodos cortos e intensos de trabajo.

Tener presente en el análisis del desarrollo rural la dimensión generacional, posibilitaría apreciar la dinámica de quienes llevan adelante los procesos socioprodutivos y el resultado de sus beneficios en los territorios rurales, enriqueciendo el mismo al considerar la condición generacional como parte del proceso generador de desigualdades sociales, pero también ampliaría la mirada sobre los fenómenos sociales rurales latinoamericanos, dadas las transformaciones, resistencias y reproducción de las estructuras sociales. Tal enfoque es transversal a la situación en la estructura productiva como se analizó, pero sensible a tales condiciones dado que a pesar de estar en situaciones de desigualdad social desfavorables los asalariados, al “abrir” el foco de análisis acerca de las mismas se observa que no se desarrollan equitativamente.

Bibliografía consultada

- Bevilaqua Marín, J. (2010). Juventud rural: una invención del capitalismo industrial. Ponencia presentada en el VIII Congreso ALASRU, Recife, Brasil.
- Durston, J. (1998) Juventud y Desarrollo Rural: marco conceptual y contextual. En: Serie Políticas Sociales (Chile: CEPAL-Naciones Unidas) N° 28.
- Feixa, Carles (2004), “A construção histórica da juventude”, en Augusto Caccia-Bava, Carles Feixa y Yanko González (eds.), *Jovens na América Latina*, São Paulo, Escrituras, pp. 257-327.
- Gonsalves, G. (2010) La problemática de la tierra en Uruguay. Un recurso estratégico que merece de estrategias nacionales y regionales. Mimeo, CADESYC, Montevideo.
- Katzman, Rubén. (1989) *The Heterogeneity of Poverty. The Case of Montevideo*. Santiago de Chile. CEPAL Review, No. 37.
- Mardsen, T. (1993) *Constructing the Countryside*. Oxford: Westview Press.
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – MGAP. (2012) *Anuario Estadístico*. Montevideo.
- Riella, A. y Romero, J. (2014) Continuidades y Rupturas en la Estructura Agraria en el Uruguay del Siglo XXI. In: *Revista Pampa*. Nro. 10: 159-171, Santa Fe – Argentina.
- Riella, A; y Mascheroni, P. (2011) Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. In: *Revista Pampa*. Nro. 7: 39-64, Santa Fe – Argentina.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE (2013), Información general, número de miembros del hogar y sección 1, 2 y 13. Ver sitio web: <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#> (visitado el 01/03/2016).

Políticas públicas de género en la salud

Erika Patricia Rojas González

En este capítulo se identifica y discute la perspectiva de género aplicado a las políticas públicas, planes y programas vinculado a la prevención del cáncer cervicouterino en México, así como en la atención médica a las usuarias del examen del Papanicolaou, asimismo se realizará un análisis general de los programas establecidos, así como la descripción de los factores de riesgo de los mencionados programas, que tienen la finalidad de disminuir las tasas de mortalidad por cáncer cervicouterino en México.

En cuanto a tasas de mortalidad de cáncer cervicouterino por CaCu, en 1990 entre las mujeres de 25 a más años fue de 24.97, para el 2005 fue de 15.46, mientras que para el 2013 fue de 11.3 defunciones por cada cien mil mujeres de 25 más años. Como vemos ha habido un descenso significativo en las tasa de muerte por esta causa, pero aún sigue siendo un grave problema de salud (Sanfilippo y Ramírez, 2007).

De acuerdo al Programa de Acción Específico Prevención y Control del Cáncer de la Mujer 2013–2018: El cáncer cervicouterino es la segunda causa de muerte por neoplasia en la mujer. Anualmente se estima una ocurrencia de 13,960 casos en mujeres, con una incidencia de 23.3 casos por 100,000 mujeres.

Conviene subrayar que las altas cifras por cáncer cervicouterino nos lleva a preguntarnos las razones por las cuales muchas mujeres siguen sin hacer uso del examen de detección oportuna del CaCu. Como se mencionó líneas arriba esta situación conlleva a valorar las razones que pueden ser desde que no han sido bastante informadas acerca de los beneficios para su salud o existen algunas barreras culturales, sociales y económicas que no se han detectado, lo cual indica fallas en el desempeño de los programas de detección oportuna y la necesidad de mejorar el programa de diagnóstico temprano para este padecimiento (Hidalgo-Martínez, 2006).

Género, equidad de género y políticas públicas

Es importante señalar que la vinculación entre género y salud es reciente, puesto que diversos movimientos feministas pugnaron por la incorporación del concepto de género en la salud. Fue hasta la década de los noventa en los coloquios sobre Población y Desarrollo y consecutivamente en la Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde se incorpora la equidad y perspectiva de género en la salud, gracias a los esfuerzos de los movimientos feministas que participaron en dicha reunión.

Rico citado en Hernández (2014) menciona que:

Si bien desde las décadas de los sesenta y setenta las organizaciones de mujeres empezaron a tener una presencia en el panorama social, no es sino hasta los noventa cuando logran, con la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (El Cairo, Egipto, 1994) y con la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, China, 1995), colocar en el plano internacional la discusión sobre las relaciones de género (Pág. 3).

Habría que decir también, que se ha necesitado de una ratificación de organizaciones internacionales para que el enfoque de género en materia de políticas públicas se haga pertinente y esté dentro de las agendas del estado y a su vez tenga una mayor validación.

Además, una de las repercusiones de estos cambios es la reconfiguración de las áreas de atención de los estudios de población, que pasa de enfocarse únicamente en la fecundidad, a incorporar la fecundidad como un componente de un concepto más amplio como lo es la salud reproductiva y, posteriormente, a incluir la sexualidad dentro del concepto mencionado.

Para Lamas (1995), el concepto de género ha sido definido como el sistema prevaleciente de papeles sociales, -roles asignados

al hombre y la mujer-, así como perspectivas de cada uno de ellos, en determinada cultura o sociedad.

Gail Rubin define al género como el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y en el que se satisfacen esas necesidades humanas transformadas. En otras palabras, los sistemas de género/sexo son los conjuntos de prácticas, actitudes, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las comunidades construyen a partir de la diferencia sexual –hombre o mujer- y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales o sexualidad, la reproducción y en general a la interacción entre las personas dentro de una sociedad (Castillo et al. 2001).

En cuanto a la equidad de género para la Organización Panamericana de la salud (OPS):

Significa la ausencia de disparidades innecesarias, evitables e injustas entre mujeres y hombres. Significa que las mujeres y los hombres tienen la misma oportunidad de gozar de las condiciones de vida y servicios que les permiten estar en buena salud, sin enfermar, discapacitar o morir por causas que son injustos y evitables (Pág. 1).

Así mismo, para Aguilar (1993: 71) la concepción de políticas públicas son las: “Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”.

De igual modo cómo lo señala Chandler y Plano en Ruiz López y Cadéas Ayala (1999: 5). Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

De manera que con las concepciones mencionadas y lo señalado anteriormente, podemos decir que antes de las reuniones de El Cairo y Beijing, las políticas públicas en salud solo estaban encaminadas en controlar el tamaño de la población mediante actividades y medidas que se concentraban solamente en las mujeres, y a partir de la presión ejercida por organismos internacionales, así como de las mujeres y el constante trabajo de los movimientos de este sector, se propuso aplicar en los servicios de salud, el concepto de salud sexual reproductiva el cual incluye aspectos de aprendizaje y de prácticas tanto para las mujeres como para los hombres (Merrick, 2002).

Cabe mencionar que el cáncer cérvicouterino y la prueba para su detección se enmarcan en el concepto de salud sexual y reproductiva.

Se debe agregar que la Organización Mundial de la Salud (OMS), define la salud reproductiva como: "un estado general de bienestar físico, mental y social, y no solo a la ausencia de enfermedades o dolencias, en sí, son todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos.

Asimismo, después de las conferencias y movimientos mencionados, se suscitaron cambios en las agendas de los gobiernos, y el concepto de equidad de género se incorpora en la esfera pública vinculado a la salud. Gómez (2002) señala que:

En conclusión, podemos mencionar que la finalidad de la equidad de género, es que los hombres y las mujeres tengan niveles similares en el bienestar físico, psicológico y social. La atención en la salud es uno de los diversos factores que determinan "el estado de salud", por consiguiente la equidad de género implica que:

- a) Los recursos se asignen de acuerdo con las necesidades específicas de hombres y mujeres;
- b) los servicios se reciban según las necesidades particulares de cada sexo; y
- c) el financiamiento y pago de los servicios se ajusten a la

capacidad económica y no a los riesgos propios de cada sexo o a sus necesidades (Pág. 455).

Perspectiva de género y políticas públicas en cuestión de salud

En relación a lo anterior señalado, Castillo et al. (2001) mencionan que la perspectiva de género permite analizar y entender las características que definen a las mujeres y a los hombres de una manera específica, así como sus semejanzas y sus diferencias. Señalan que esta perspectiva de género no es solo una categoría, es una teoría que abarca "categorías, hipótesis, interpretaciones y conocimientos" referentes a un cúmulo de fenómenos históricos construidos en torno al sexo. Indican que, como categoría, corresponde al orden sociocultural establecido sobre la base de la sexualidad y ésta a su vez es definida históricamente por un orden genérico.

Asimismo, Troncoso y Rico et al. (2010) señalan que la incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas es producto de un cúmulo de esfuerzos de distintos grupos dentro de la sociedad entre ellos los de las mujeres quienes proclaman una legitimidad en cuestión de equidad de género. También mencionan que existe un creciente interés por las investigaciones científicas en torno a las teorías de género y por la generación de conocimiento sobre las relaciones de género y la desigualdad entre las oportunidades de hombres y mujeres en sociedades en desarrollo que afecta en gran parte las cuestiones de salud.

De igual modo, Castillo et al. (2001) enfatiza que para una mejor comprensión sobre la teoría de género, es preciso profundizar en los mecanismos de relación que permiten concentrar a las personas y a los grupos sociales. Ya que la perspectiva de género evidencia también cómo la concepción liberal e idealista que "avala" la igualdad entre los sexos señalada en las leyes y promulgada por los gobiernos y Estados es solo un "mito cultural". Puesto que las condicionantes de etnia, de clase social, de casta, así como de raza, modifican los roles sociales y perspectivas asignadas al hombre y la mujer en una determinada

sociedad y esto a su vez condiciona oportunidades y accesos, así como limitantes de cada uno de ellos en los diversos ámbitos: sociales, culturales, económicos y políticas.

A su vez, Ochoa (2011) señala que una perspectiva de género en las políticas públicas es:

El conjunto de mecanismos y herramientas que inciden en los planes y programas, en las leyes, acciones públicas, en los bienes y servicios tendientes a desmontar y eliminar las inequidades y toda forma de subordinación y dominio entre los sexos (Pág. 3).

De igual manera, esta misma autora afirma que incidir en las políticas públicas, significa una modificación a los contenidos sexistas que están implícitos en la sociedad y por lo tanto en las acciones del gobierno. Menciona en la necesidad de introducir en la administración pública los contenidos sobre la concepción de equidad de género, de la no discriminación, del reconocimiento de derechos y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Me es necesario enfatizar que los beneficios que aporta incorporar una perspectiva de género en políticas públicas, son garantizar una equidad de género, también la inclusión de las mujeres en los beneficios de su desarrollo integral, una resignificación y transformación de las relaciones de género que incurren cotidianamente en las prácticas y que han afectado su pleno desarrollo en los diferentes ámbitos: sociales, culturales, económicas y esto a su vez ha conllevado en unas prácticas erróneas que afectan su potencial.

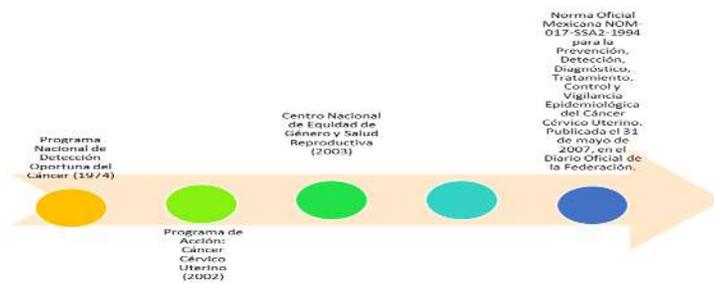
Específicamente un beneficio en la incorporación de la perspectiva de género en materia de políticas públicas de salud, es que se efectúe un empoderamiento en la mujer para que erradique las barreras socioculturales como la discriminación y estigmatización de la mujer por parte de la sociedad que impiden su pleno desarrollo y se vea reflejado en un mejoramiento de su salud, en este caso, que accedan a la prueba Papanicolaou, es decir

a medidas preventivas y tenga repercusión en la disminución de la mortalidad por cáncer cervicouterino.

Con esto quiero decir que la implicación de una perspectiva de género referente a la salud, permite visualizar las condicionantes tanto sociales y culturales como económicas que impidan a las mujeres el no tener una plenitud en su salud, por ejemplo el realizarse exámenes preventivos, que los factores sociales, culturales y económicos no sean barreras para acceder a los exámenes, ni los costos y tiempos de traslados a centros de salud, así como si se tuviera un resultado anormal hubiera facilidad de acceso a su tratamiento, etc. También esta implicación de perspectiva de género, permite cuestionar el impacto de los programas que emite el gobierno en favor de la salud de la mujer.

Es importante recalcar que en este trabajo los criterios con los que se analizará si una política pública tiene perspectiva de género, es si se establece una retórica en lo estipulado en los objetivos del documento con los puntos mencionados por Gómez (2000) en “Equidad, género y salud; Mitos y realidades”, donde señala que en las dimensiones de equidad referente a la salud, se deben identificar inequidades de género, de las cuales la autora contempla las siguientes: “Oportunidad de disfrutar de salud, y de no enfermar, discapacitarse o morir por causas prevenibles, acceso a atención de acuerdo con necesidad. Así como el financiamiento de la atención de acuerdo con capacidad de pago, distribución de las responsabilidades y el poder en la producción de la salud” (Pág. 3).

A su vez, se hace una línea de tiempo para visualizar los programas implementados para atender el cáncer cervicouterino en México.



Cabe mencionar que a partir de la creación del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, en el 2003, se supone que en los programas nacionales de salud se ha incorporado la perspectiva de género.

Programa Nacional de Detección Oportuna del Cáncer

Es importante recalcar que anteriormente a la incorporación de la perspectiva de género, desde la década de los setenta, específicamente en 1974, en México se implementó el Programa Nacional de Detección Oportuna del Cáncer por sus siglas (PNDOC⁵⁷) por medio de la prueba de Papanicolaou (Pap).

⁵⁷ El Programa pretende brindar información y servicios para garantizar la cobertura en la prevención y el control del cáncer cervicouterino a fin de disminuir la mortalidad por esta causa. Es de carácter poblacional, gratuito y permanente. Incluye acciones de promoción, detección, diagnóstico y seguimiento de las mujeres de 25 años y más de edad, con una periodicidad del cribado de 3 años para aquellas con resultados negativos en dos citologías previas anuales (SSA).

De acuerdo al manual del **Programa de Acción: Cáncer Cérvico Uterino**⁵⁸ se sugiere lo siguiente:

Para el año de 2002 este programa contemplaba brindar información y servicios para garantizar la cobertura en la prevención y el control del cáncer cervicouterino a fin de disminuir la mortalidad por esta causa. De ahí que señalaba que era de carácter poblacional, gratuito y permanente. Además incluían acciones de promoción, detección, diagnóstico y seguimiento de las mujeres de 25 años y más de edad, con una periodicidad del cribado de 3 años para aquellas con resultados negativos en dos citologías previas anuales, también incluían acciones como:

- Incrementar la detección oportuna de cáncer cervicouterino en las mujeres de 25 a 64 años de edad.
- Identificar e incorporar al programa a mujeres que nunca se han realizado la prueba Papanicolaou.
- Asegurar el manejo, así como el tratamiento y seguimiento de los casos en las clínicas de displasias y centros oncológicos.
- Asegurar una esquematización de tratamiento para las mujeres con procesos inflamatorios en el primer nivel de atención.

Asimismo, este programa mencionaba que con el objeto de contribuir al avance de un Modelo Integrado de Atención a la Salud (MIDAS) y de acuerdo a una de las estrategias del Programa Nacional de Salud (PNS), se debía resaltar en la necesidad de promover acciones para mejorar la capacidad de resolución en el primer nivel de atención.

⁵⁸ <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7104.pdf>. Primera edición 2002.

A su vez, el programa señalaba que la cobertura de detección de cáncer cervicouterino requiere la observación de la aplicación sistemática de la Norma Oficial Mexicana. Menciona que el tamizaje⁵⁹ permite hacer un diagnóstico temprano y un tratamiento oportuno. En el caso del cáncer cervicouterino, el estudio de la “citología exfoliativa cervical” o prueba Papanicolaou es el método de tamizaje de elección para la detección temprana de este padecimiento.

Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva por sus siglas (CNEGSR)

Con el propósito de mejorar la salud, se creó el CNEGSR en el 2003, como un órgano descentralizado de la Secretaría de Salud, creando programas para el servicio y la atención de la salud de las mujeres con la misión de contribuir a mejorar la salud de la población a través de la incorporación de la perspectiva de género en programas y acciones del sector salud así como de la salud sexual y reproductiva. Desde entonces este centro maneja seis temáticas fundamentales: Equidad de género, Salud reproductiva, cáncer cervicouterino, cáncer de mama, salud materna y perinatal, prevención y atención a la violencia.

El **CNEGSR 2013-2018** menciona en su página web que los factores de riesgo para el CaCu son:

- Progresión de la infección por VPH
- Desnutrición
- Tabaquismo
- Enfermedades de transmisión sexual recurrentes
- Escasa participación en actividades de detección temprana (asociada a menor nivel educativo).

Así también señala que diversos estudios encuentran que la infección por los virus del papiloma humano de alto riesgo (16 y

⁵⁹ Es un estudio que se practica a personas asintomáticas de una enfermedad específica, con la intención de clasificarlas en positivas o negativas a un determinado padecimiento.

18 entre otros), es causante de casi todos los cánceres cervicouterinos, pero persisten otros “cofactores” que pueden desarrollar aún más el riesgo de padecer este tipo de cáncer.

1. *“Co-factores virales:* genotipo viral de alto riesgo, co-infección con otros tipos del VPH, persistencia de la infección por VPH de alto riesgo
2. *Co-factores del huésped:* inmunosupresión, virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) antecedentes heredofamiliares de cáncer de cuello uterino, desnutrición
3. *Co-factores asociados de riesgo:* uso de anticonceptivos orales por más de 5 años, co-infección de transmisión sexual (Chlamydia y Herpes simple tipo 2), consumo de tabaco, multiparidad” (CNEGSR, 2016⁶⁰).

Cabe mencionar que en cuestión de prevención respecto al cáncer cervicouterino, el CNEGSR sugiere como recomendación:

- La vacunación contra la infección por el VPH -protege contra los tipos de VPH (16 y 18 asociados) al 70% de los cánceres cervicouterinos.
- El uso del preservativo en específico del condón (mencionan que reduce en 70% la transmisión del VPH)
- Detección oportuna y tratamiento de lesiones precancerosas
- Evitar el consumo de tabaco

Además sugiere el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, que el VPH⁶¹ es detectable mediante

⁶⁰http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeLaMujer/CaCu/PrevDetOport.htm

⁶¹ El virus del papiloma humano, abreviado como VPH, es el agente causal de una infección común que se transmite a través de las relaciones sexuales y por contacto piel con piel. Se conocen más de 150 tipos de VPH que infectan al ser humano, alrededor de

pruebas de laboratorio con métodos de Biología Molecular por PCR o por Captura de Híbridos, también conocidas como "pruebas del papiloma virus", apuntan que son pruebas muy "sencillas" y muy similares a la prueba Pap.

Programa de Acción 2007-2012

El programa de acción implementado desde esta instancia para el periodo 2007-2012 planteaba que uno de los objetivos era mejorar los factores relacionados con los servicios de salud, ya que son determinantes para la disminución de mortalidad por esta enfermedad. En éste también se señaló que la información que tienen las mujeres sobre los factores de riesgo y la oferta de servicios preventivos para una detección temprana es insuficiente, a pesar de los avances en las instituciones del Sistema Nacional de Salud⁶².

Se reconoce en tal documento el cáncer cervicouterino como un problema prioritario, que requería atención y esfuerzos coordinados por las instituciones de salud, con los siguientes retos:

Integrar acciones de promoción en salud dirigidos a la población femenina para modificar los determinantes de la mencionada enfermedad, fortaleciendo la demanda de detección.

Ampliar la cobertura, especialmente en zonas marginadas con un índice menor de desarrollo humano.

Evaluar las mejores estrategias para la implementación de la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH).

40 infectan los genitales y 14 de ellos son considerados de alto riesgo para el desarrollo de cáncer del cuello uterino. Existen también algunos tipos de VPH de bajo riesgo que causan verrugas genitales (CNEGSR. 2016).

⁶² <http://www.spss.gob.mx/cancer-cervicouterino>

Mejorar la infraestructura física y el equipamiento de los laboratorios de citología.

Difusión y vigilancia de la aplicación de la normatividad y lineamientos de programas.

Incorporar el tamizaje primario con la prueba de VPH a la detección de CaCu en mujeres de 35 a 64 años.

Algunas de las acciones reportadas para prevenirlo fueron las siguientes:

- Organización de la estrategia integral para la prevención del cáncer cervicouterino en los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano, con al menos 6 reuniones de coordinación con las diferentes instancias dentro y fuera de la Secretaría de Salud para implementar la vacuna preventiva del Virus del Papiloma Humano (VPH), así como la prueba de captura de híbridos del VPH y citología cervical de calidad o Prueba Papanicolaou.
- Realización de por lo menos dos visitas a cada uno de los estados para verificar los avances en la implementación y el adiestramiento del personal para la toma de la muestra de VPH.
- Reforzamiento en las clínicas de colposcopia con cámaras digitales.
- Capacitación para la toma de la muestra de detección del VPH.

De acuerdo al recuento del programa de Acción 2013-2018, una de las acciones más exitosas del programa 2007-2012 fue el establecimiento de la Estrategia 100 x 100 en 125 municipios con el menor índice de desarrollo humano en cuanto a cáncer cervicouterino en 2008. Así también señala que la política de vacunación del 2009 en niñas de 9 años logró que se ampliara el universo a 161 municipios en 7 entidades y para el 2010 se extendió avanza hasta 189 municipios de 12 entidades, mientras

que para el 2011 se aplicó la vacuna en mujeres sin seguridad social de las 32 entidades federativas. Se menciona que para el 2012, la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano se integró al esquema nacional de vacunación, adquiriendo “carácter universal” para niñas que cursan el quinto año de primaria y también para las niñas no escolarizadas de 11 años.

En este mismo documento se indican que según datos de la ENSANUT, entre el 2000 al 2012 se incrementó la cobertura de la prueba Papanicolaou en mujeres de 25 a 64 años en forma gradual y sostenida al pasar de 26.2% a 45.5% en 2012. Así también se informa que la cobertura de detección de cáncer cervicouterino fue mayor en las mujeres derechohabientes 72.3% que en las mujeres sin seguridad social, donde la cobertura fue de 46.9%.

Programa de Acción 2013 – 2018⁶³

Este es el programa que se encuentra vigente para la atención del CaCu y su prevención. En el programa se menciona que el cáncer cervicouterino sigue siendo una prioridad a nivel nacional e internacional donde existen enormes desafíos para su atención, los cuales se presentan como retos para el cumplimiento de este programa.

Asimismo, se señala que las condicionantes socioeconómicas y las brechas de desigualdad representan un enorme desafío para esta enfermedad. Actualmente las áreas “urbano-marginadas”⁶⁴ constituyen zonas de mayor mortalidad por este cáncer.

En consecuencia este programa de acción, indica que es prioritario un cambio hacia la cultura de calidad en pruebas de

⁶³ <http://www.spps.gob.mx/programas-accion2013-2018.html>

⁶⁴http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeLaMujer/CaCu/introduccion.html

prevención, desde la toma, interpretación y entrega ya que esto, incide en la efectividad de las intervenciones. También señalan la necesidad de capacitación del personal de unidades de primer nivel para la detección y referencia de la enfermedad.

Cabe mencionar que en el programa, se resalta que la prueba del papiloma humano es una de las acciones que realiza la Secretaría de Salud para prevenir el desarrollo del cáncer cervicouterino en mujeres de 35 a 64 años, considerando que la infección persistente del virus de papiloma humano de “alto riesgo oncogénico”. Asimismo indican que es considerable pero no determinante, para la aparición y desarrollo del cáncer cervicouterino. También mencionan que a prueba se realiza de manera similar a la prueba Papanicolaou.

Campañas nacionales (sensibilización de cáncer cervicouterino)

Cabe mencionar que el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva realizó en la semana del 10 al 16 de agosto del 2015 sobre la Sensibilización de cáncer cervicouterino con el lema:

"El cáncer de cuello uterino #MásCercaDeLoQueParece"⁶⁵ (CNEGSR, 2016).

En esta campaña se destacó en la necesidad de promover acciones preventivas e impulsar la lucha contra esta enfermedad y hacer que alcance nuevas dimensiones.

Asimismo, se menciona que los factores que favorecen la progresión de la infección por VPH a cáncer cervicouterino, son los siguientes:

⁶⁵http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeLaMujer/CaCu/semanaSensib2015.htm

- Tabaquismo.
- Infecciones de transmisión sexual concomitantes (Herpes, Chlamydia).
- Uso de hormonales orales
- Número elevado de embarazos.
- Deficiencias nutricionales.
- E inicio de vida sexual sin protección en la adolescencia.

Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2- NOM-014-S4⁶⁶

La Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-1994 para la Prevención, Detección, Diagnóstico, Tratamiento, Control y Vigilancia Epidemiológica del Cáncer cérvicouterino) Publicada el 31 de mayo de 2007, en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a la modificación de la NOM-014-SSA2-1994, menciona que se han resuelto muchas interrogantes sobre la “etiología” del cáncer cervicouterino y hoy en día se encuentran en desarrollo nuevas alternativas, como en la detección y prevención primaria -vacunas preventivas-, y éstas a su vez, se irán incorporando de acuerdo a los estudios de costo y efectividad que se realicen, para ofrecer un diagnóstico y tratamiento oportuno, que es el eje fundamental del Programa de Prevención y Control del Cáncer Cérvicouterino (NOM-014-SSA2-1994).

⁶⁶ Norma Oficial Mexicana NOM-017-SSA2-1994 para la Prevención, Detección, Diagnóstico, Tratamiento, Control y Vigilancia Epidemiológica del Cáncer Cérvico Uterino. Publicada el 31 de mayo de 2007, en el Diario Oficial de la Federación.

Además, esta normatividad señala que su objetivo es proporcionar los principios, políticas, estrategias y criterios de operación para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer cérvicouterino.

También sugiere la NOM-017-SSA2-1994, que su campo de aplicación debe ser de “observancia obligatoria” para todo el personal de salud de los diferentes sectores tanto públicos, como sociales, así como privados que realizan acciones preventivas, tanto de detección, como de diagnóstico, y por supuesto de tratamiento, así como un control y vigilancia del cáncer cérvicouterino.

Hay que mencionar también que la normativa sugiere que se deberá dar especial atención a las áreas rurales e indígenas y a las zonas urbanas en marginación, a través de estrategias de extensión de la cobertura.

Además de que se debe tener especial interés en facilitar consejería a mujeres que:

- “Nunca se hayan realizado la detección
- Presenten los factores de riesgo asociados a cáncer cérvicouterino
- Acudan a la clínica de colposcopia
- Tengan hijas menores de edad
- No hayan iniciado vida sexual” (NOM-014-SSA2-1994)

La normatividad refiere que en cuanto a la a prevención del cáncer cérvicouterino se realizará por medio de la promoción de la salud, la vacunación y la detección oportuna, orientadas a evitar o disminuir los factores de riesgo y a descubrir oportunamente lesiones precursoras.

La NOM-017-SSA2-1994, señala que como prevención primaria es necesario establecer premisas de educación en salud para reducir las conductas sexuales de alto riesgo e incluir el uso del condón, promover relaciones sexuales monogámicas y el uso de las “vacunas profilácticas” contra los virus de los papilomas humanos (16 y 18) asociados al cáncer cérvicouterino. Sugieren que el uso, aplicación, dosis, indicaciones y periodicidad serán establecidos de acuerdo a la NOM-36-SSA2-2002.

Respecto a las actividades de Educación para la Salud, sugieren que el personal de salud deberá incidir:

- En la comunicación a la población en general sobre la importancia de esta enfermedad, así como los factores de riesgo y las posibilidades de prevención, diagnóstico y de tratamiento oportuno.
- Exhortar a la demanda de atención médica “oportuna, periódica y de calidad para la detección y/o tratamiento”, garantizando una calidad de la información, acerca de los procedimientos, con el consentimiento informado por escrito, en los casos de tratamientos quirúrgicos⁶⁷,
- La promoción de las acciones de detección oportuna y tratamiento-que más adelante se detallan -.
- Orientación a las mujeres y hombres sobre su compromiso en el autocuidado de la salud y sobre su participación en los factores de riesgo de la enfermedad

Así como los factores de riesgo esta normatividad contempla:

⁶⁷ Señalado en los artículos 80 y 81 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

- “A Mujeres de 25 a 64 años de edad.
- El Inicio de relaciones sexuales antes de los 18 años.
- Antecedentes de enfermedades de transmisión sexual.
- Infección cérvico vaginal por VPH.
- Múltiples parejas sexuales (del hombre y de la mujer) entre otros.

En cuanto a las actividades de Participación Social, esta norma establece que el personal de salud deberá atender:

- La promoción y la participación de grupos organizados y líderes de las comunidades para que actúen como informadores y promotores ante su núcleo de influencia.
- La integración a la población de mujeres en las asociaciones, agrupaciones centros laborales, asociaciones de profesionales del campo de la salud y del campo de la comunicación, así como asociaciones de la sociedad civil, a que participen en las acciones intensivas y permanentes de detección oportuna de cáncer cérvicouterino.
- Así como la capacitación a promotores institucionales y voluntarios de acuerdo con los lineamientos de esta Norma.

Esta normatividad menciona que en cuanto a la detección oportuna, los métodos para conseguir este propósito, son la prueba Papanicolaou o citología cervical, así como la observación directa con Ácido Acético, hacen referencia que solo se hace en caso de no contar con infraestructura para la realización de la prueba Pap.

Por otra parte se señala en esta normatividad que el personal de salud de primer contacto como médicos, enfermeras y técnicos capacitados, ofrecerán a todas las mujeres entre 25 a 64 años de edad, en especial a aquellas con factores de riesgo –arriba

mencionados- la prueba de detección del cáncer cérvicouterino y además se le realizará a quien la solicite independientemente de su edad.

Enseguida se muestra el procedimiento para una intervención de detección oportuna de CaCu, en base a esta normativa:

En mujeres con dos citologías anuales consecutivas con resultado negativo a lesión intraepitelial o cáncer, se realizará la detección cada 3 años

- Las mujeres con muestra citológica inadecuada para el diagnóstico, deberán ser localizadas en un lapso no mayor a 4 semanas, para repetir la prueba.
- A las mujeres con resultado citológico de lesión intraepitelial o cáncer, se les informará que el resultado no es concluyente y que requieren el diagnóstico confirmatorio. Estas pacientes serán enviadas a una clínica de colposcopia. Cuando sean dadas de alta, continuarán con el control citológico establecido.

Fuente: Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-014-SSA2-1994.

A continuación expongo el análisis general a los programas establecidos para bajar las tasas de mortalidad por cáncer cervicouterino:

Por lo que se refiere a los objetivos así como las estrategias establecidas en los programas examinados anteriormente, puedo mencionar que carecen de una perspectiva de género, ya que como lo indica Ochoa (2011) aun cuando las mujeres tienen los mismos derechos y el respeto debe ser equivalente para todas, existen necesidades específicas que distan mucho de ser homogéneas, por lo tanto, es necesario conocer la especificidad de cada una de éstas, para que las leyes y las políticas públicas respondan a ellas.

Además, en los programas examinados se habla de que se debe de atender de acuerdo a las características de la población

(urbana, urbana marginada, rural e indígena), pero no indican el cómo llegar a permear en las actitudes o prácticas donde el hombre no permite la realización preventivas hacia el CaCu, es decir, una de las vertientes que no se explora es la cuestión cultural ni de inequidad.

Considerando que como lo menciona Lazcano, et al, (1999) que en poblaciones rurales las mujeres no se realizan la prueba Pap, porque sus parejas no se lo permiten y donde Torres-Poveda (2011) menciona que a pesar de avances en el sistema de salud en México, la mujer indígena seguirá susceptible a desarrollar cáncer cervicouterino, mientras sigan permaneciendo condiciones de inequidad en el acceso a la salud.

Ahora puedo señalar, que pese a que actualmente existe el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, donde se desprenden las acciones indicadas líneas arriba. En estos programas no se contemplan como acabar con las relaciones de poder asimétricas, que como lo afirma Moreno (2014) actualmente existe este fenómeno en las parejas, donde las condicionantes de género propician la subordinación y dependencia económica de las mujeres con respecto a los hombres, lo que con frecuencia limita el acceso a la prueba de Papanicolaou, señala la autora que ellas no cuentan con los medios económicos para desplazarse a los lugares donde se les puede practicar.

Asimismo, otra condicionante sociocultural y que no está contemplada en ningún programa de gobierno, ya que solo mencionan sobre una orientación a las mujeres y hombres sobre su compromiso en el autocuidado de la salud y sobre su participación en los factores de riesgo de la enfermedad. Siendo una de éstos factores las múltiples parejas sexuales (del hombre y de la mujer). Lo que no contempla es el cómo abordar el factor sociocultural, ya que como lo mencionan Moreno (2014) e Hidalgo-Martínez (2006), donde señalan que no se ha puesto la atención que se requiere al hecho de que el hombre es portador del VPH.

Se debe agregar que en nuestra sociedad una de las barreras culturales que se ha encontrado para realizarse tamizaje

de prevención, es que las mujeres tienden a vincular las causas del cáncer cervicouterino con factores que en nuestro contexto cultural son valorados como negativos: señalan con frecuencia que se debe a que las mujeres tienen múltiples parejas sexuales -promiscuidad- y no los hombres.

Es decir, las mujeres no le dan importancia a las relaciones de sus parejas con otras mujeres y que ellos también son portadores y transmisores del Virus del Papiloma Humano (VPH) (Lazcano, et al. 2006). En sí, la sociedad en general no considera el papel que juega el hombre en la transmisión del Virus del Papiloma Humano, asignando cómo única responsable a la mujer.

Por consiguiente se presupone que no hay un conocimiento claro acerca de la vinculación entre las prácticas sexuales de los hombres y el cáncer cervicouterino, situación que muchas mujeres consideran un padecimiento propio de las mujeres (Hidalgo-Martínez, 2006).

Por otra parte, León-Maldonado et, al. (2014) mencionan que en México se introdujo en años recientes, la detección de Virus del Papiloma Humano de alto riesgo al programa de detección y control del CaCu. Por lo que se tiene como encomienda que se utilicen para reemplazar a la prueba Papanicolaou, como método primario de prevención ante el cáncer cervicouterino. Acorde con lo planteado, se debería resaltar estos cuestionamientos hacia una perspectiva hacia la educación del hombre y el VPH, es decir, una información de calidad, con tintes de cambios culturales y por lo tanto de idiosincrasia para que se refleje en las prácticas sobre la sexualidad de él.

Habría que señalar también que esta prueba es altamente sensible - la sensibilidad es la capacidad del test para detectar la enfermedad (Fernández y Díaz, 2003)-. Pese a los beneficios mencionados sobre test de detección de VPH, estos mismos autores mencionan que el recibir un diagnóstico positivo trae consigo efectos psicosociales en las mujeres como: ansiedad, angustia, confusión, así como sentimientos de culpa y la clara estigmatización por parte de la sociedad.

De manera puntual me refiero a que estas experiencias denotan que es indispensable terminar con las prácticas excluyentes existentes entre cada uno de los grupos de la sociedad. Algunas, las más preocupantes se encuentran en las relaciones de género, en la desigualdad social y el acceso a la salud, así como en las relaciones de poder asimétricas que se ejercen entre estos dos actores sociales.

Además en los programas examinados, en ningún momento se habla de pláticas sobre equidad de género a los hombres respecto al tema de la sexualidad o específicamente sobre la detección del VPH y cáncer cervicouterino.

De modo que hasta ahora no se ha establecido una estrategia para empoderar a las mujeres y que puedan ellas tomar decisiones en beneficio de su salud, aún contra la falta de voluntad o la negación de sus parejas.

A pesar de que se realizó la semana de concientización, no se inmiscuye al hombre, en decir en pláticas sobre el Virus del Papiloma Humano, en hacer conciencia hacia el hombre como portador y transmisor y de enfatizar los cuestionamientos de equidad de género en los factores de riesgo.

Asimismo, en los programas no se contempla la cuestión de cómo abordar la vulnerabilidad de la mujer por cuestiones socioculturales. Arellano (2013) menciona que tanto las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables, en países donde las desigualdades de género persisten, mostrándose en las prácticas culturales o religiosas y esto a su vez provoca que ellas sean dependientes de los hombres en los ámbitos económicos y sociales. Esta dependencia es generada por cuestiones de género, donde el acceso a oportunidades educativas y económicas limita la capacidad de las mujeres para ejercer su propia autonomía sobre su salud.

Así que, otro de los factores que no se tocan ni en las campañas de información de prevención del cáncer cervicouterino ni en las políticas de atención es la desigualdad de poder al interior

de las relaciones de pareja. Moreno (2014) señala que en diversos sectores de la sociedad, se considera que el cuerpo de la mujer es intocable y donde hablar de la sexualidad es un tabú. De hecho, algunas formas de moralidad religiosa traducen este padecimiento como una forma de castigo.

De ahí que, la enfermedad se interpreta como un castigo, donde se asigna a las mujeres la culpabilidad y responsabilidad de esa enfermedad. Esto conforme con la arraigada creencia cultural, donde el cáncer cervicouterino representa una consecuencia de la desobediencia de normas socioculturales establecidas en la sociedad. De igual manera otra situación que se presenta y no lo contemplan en los programas es cuando la mujer percibe al cáncer como sinónimo de muerte (Lazcano, et al. 1999). Se tienen mitos y prejuicios muy arraigados que impiden la salud (Caraveo, 2004). Siendo una de las vertientes en los programas en que su personal deberá hacer es, alentar a la demanda de atención médica “oportuna, periódica y de calidad para la detección y/o tratamiento”, garantizando una calidad de la información, incidiendo esto, sobre el factor social y cultural de la población en México.

En lo particular a la modificación de la NOM-014-SSA2-1994, donde como prevención primaria establece premisas de educación en salud para reducir conductas sexuales de alto riesgo e incluye el uso del condón, así como la promoción de relaciones sexuales monogámicas y el uso de las vacunas contra los VPH's asociados más frecuentemente al cáncer cérvicouterino, está implícito que es un cuestionamiento hacia la mujer, ya que éstos programas, tienen la visión de que la vacunación sea para mujeres de edad temprana, es decir niñas, en ningún momento enfatiza en ese párrafo que las condicionantes sean tanto para mujeres como para hombres o niños, siendo ellos portadores como ya se ha mencionado anteriormente.

Dicho brevemente en los programas se habla de vacunar a las niñas, escolarizadas y no escolarizadas, desde ese enfoque, no se visualiza la perspectiva de género, con ese referente, se sigue

estigmatizando que las mujeres tienen la única responsabilidad sobre esa enfermedad.

A su vez, la NOM-014-SSA2-1994, señala que se deberá dar especial atención a las áreas rurales e indígenas y a las zonas urbanas en marginación, a través de estrategias de extensión de la cobertura. No se refleja un análisis exhaustivo de cada una de las etnias existentes en México, puesto que cada una tiene sus propios aspectos culturales, es decir, como lo hemos señalado en esta evaluación, no contempla lo referente al aspecto cultural y la aceptación a este planteamiento de prevención sobre la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano, como lo menciona Torres citado en Torres-Poveda (2011) que:

El respeto a las tradiciones culturales de los pueblos: la cultura de cada grupo humano debe ser tomada en cuenta al planificar y ejecutar un programa de vacunación, por lo que, en la implementación de las recomendaciones de vacunación en México (Pág. 9).

Dicho de otra manera se debe de tomar en cuenta en la intervención de recomendaciones sobre la vacuna del VPH en México, tanto los conceptos sociales de salud, así como los prejuicios y representaciones antropológicas sobre el cuerpo de la mujer, que son condicionantes para que la población acepte la viabilidad de las vacunas como método preventivo ante el CaCu, mencionan, que estos condicionantes culturales deben enfocarse en la población indígena, la cual, dicen ellos, tiene más vulnerabilidad de desarrollar el cáncer cervicouterino.

A su vez, El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva en los retos del programa de acción 2013-2018, no señala qué acciones en específico abordará para que la desigualdad en mujeres y hombres vaya desapareciendo, en lo que ellos llaman las “condicionantes socioeconómicas y las brechas de desigualdad” existentes y que representan un desafío para disminuir el CaCu.

Con esto quiero decir, que no sugieren en específico, cómo inmiscuir en actividades de prevención a mujeres y hombres que habitan en las áreas “urbano-marginadas” con niveles educativos bajos. Ya que el CNEGSR señala en esas zonas existe un índice mayor de mortalidad de cáncer cervicouterino e indican que como factor de riesgo es la escasa participación en actividades de detección temprana -asociada a menor nivel educativo-.

Conviene subrayar que los programas examinados a lo largo de este trabajo, mencionan sobre la intervención oportuna de personal capacitado para dar seguimiento a mujeres con resultados anómalos ya que se han incrementado número de clínicas para displasias, sin embargo, los estudios que se han realizado, demuestran lo contrario a lo propuesto en las normatividades. Cuando los casos donde la prueba del Papanicolaou es positiva se les dice que necesitan otras consultas, que es necesario realizar más exámenes, porque es posible que tengan un cáncer, esto conlleva a la desesperación de las mujeres; especialmente este efecto se hace presente entre las mujeres de menores recursos y educación, porque les resulta difícil comprender y acudir a otras consultas, por el tiempo y el costo que esto provoca en su familia (Lazcano, et al, 1999).

De igual manera, otro de los problemas que parece presentar el programa de Detección Oportuna de Cáncer Cervicouterino, vinculado a la perspectiva de género, es que no tiene en cuenta la diversidad étnica, económica, cultural y de región de residencia de las mujeres en el diseño de los programas informativos, lo que complica que la información llegue de manera adecuada a las usuarias.

En otras palabras, esta diversidad de situaciones condiciona el acceso real de las mujeres a los servicios de salud y por ende a la posibilidad de realizarse el examen de detección oportuna, sin embargo, no hay desde la Secretaría de Salud programas específicos que puedan atender las diferencias (etnia, raza, edad, condición social) entre la población usuaria para que los programas preventivos se lleven a cabo.

Además, otra de las condicionantes que impide el acceso es el lenguaje médico, con la cual están redactados los párrafos de programas de prevención y no logran su total comprensión, ya que como Lazcano et, al. (1999) afirma que un alto porcentaje donde se maneja que no acuden a realizarse la prueba Papanicolaou es la población con rezago educativo y salarial.

Asimismo, Tejada y Hernández et al. (2012) señalan que un factor importante en cuanto a la falla del programa de Detección Oportuna de Cáncer cervicouterino es la falta de información adecuada respecto a la utilidad del examen del Pap, ya que señalan que las diferencias socioeconómicas y algunos enfoques mal detallados de los servicios médicos han incidido para que muchas mujeres perciban los exámenes de diagnóstico o tamizaje no como una fase de prevención sino de cura.

Habría que decir también, que esta autora indica que un factor en las deficiencias para la realización de la prueba Pap en los servicios de salud es una mala atención, donde asiduamente existen malos tratos y se originan hechos que marcan de manera negativa la experiencia; en consecuencia, provocan que las mujeres no vuelvan a realizarse esta prueba.

Cabe mencionar que otra de las aparentes fallas tiene que ver con la implementación del programa de detección oportuna, si bien se plantea inmiscuir a la mujer y al hombre –factores de riesgo-, en ciertos aspectos a nivel normativo, en la práctica sigue existiendo una ausencia de enfoque de género ya que se han documentado conductas discriminatorias por parte del personal de salud en algunos centros de atención médica (Arellano, 2013).

Hay que mencionar además, que otro problema en relación a los programas de detección oportuna tiene que ver con problemas operativos entre ellos la baja sensibilidad⁶⁸ del Papanicolaou, de

⁶⁸ Es la probabilidad de clasificar correctamente a un individuo enfermo, es decir, la probabilidad de que para un sujeto enfermo se obtenga en la prueba un

tal manera que casi un 40% de los casos, las más de las veces en etapas tempranas no se reconocen; para esto se requiere personal y equipo especializado para asegurar una buena toma y la interpretación de la prueba depende de la capacidad del laboratorista (Lazcano-Ponce et al, 1999). Por último, los esfuerzos para aumentar la cobertura del programa de tamizaje han arrojado “pocos resultados debido a barreras de acceso por cuestiones geográficas y situaciones de percepción cultural” (Gutiérrez, 2008 et al, Pág. 5).

En concreto, los hallazgos presentados anteriormente, indican lo contrapuesto a lo que menciona Gómez (2000, Pág. 3) donde señala que en las dimensiones de equidad referente a la salud, se deben identificar inequidades de género, de las cuales la autora contempla la oportunidad de disfrutar de salud, de no enfermar, discapacitarse o morir por causas prevenibles, así como el acceso a atención de acuerdo con necesidad. Así como el financiamiento de la atención de acuerdo con capacidad de pago, distribución de las responsabilidades y el poder en la producción de la salud.

Con respecto a los programas examinados en este apartado, no se demuestra esa “identificación de inequidades” por parte de la administración pública para que los contenidos sobre equidad de género estén contempladas en los programas existentes. Puesto que en estudios realizados en México no se visualiza que las mujeres tengan oportunidad de disfrutar a plenitud de su salud.

Acerca de las interrogantes sobre equidad de género en salud que menciona la autora, el de no enfermarse, discapacitarse o morir por causas prevenibles. Las condicionantes socioculturales presentadas afectan lo planteado por la autora, también en el tema sobre el acceso a la atención de acuerdo a las necesidades, no se visualizan en los trabajos encontrados, el acceso “real” a una

resultado positivo. La sensibilidad es, por lo tanto, la capacidad del test para detectar la enfermedad (Fernández y Díaz, 2003).

atención preventiva de salud, proponen los programas a grandes rasgos, atención de las mujeres, lo cual no visualizan las necesidades socioculturales y económicas de cada una de ellas.

Con respecto al financiamiento de la atención de acuerdo con capacidad de pago, en lo absoluto contemplan las barreras que pueden traer consigo el simple hecho del desplazamiento a centros de salud, hablan de mayores clínicas de displasias, pero en sí, no se detallan ubicaciones, costos de medicamento y la carga social y familiar que este padecimiento conlleva. Los programas para abatir el cáncer cervicouterino muestran información sin perspectiva de género, la perspectiva de género no se ve reflejada, puesto que no contemplan lo analizado en este capítulo, la carga sociocultural que esta enfermedad trae consigo.

Así como lo relacionado a la estigmatización y vulnerabilidad de la mujer, o cómo se tendrá una mayor información o conocimiento de esta enfermedad, no visualizan tampoco que el hombre tenga una capacitación a profundidad donde se les concientice acerca de esta problemática y donde solamente a las mujeres se les contempla, como si fuera solo un problema propio de ellas, en conclusión los factores sociales, culturales y económicos no se ven contemplados en los programas examinados y esto se manifiesta en lo que se ha referenciado a lo largo de estos capítulos, la alta mortalidad por cáncer cervicouterino en México.

Conclusiones

En décadas recientes la concepción de género ha permeado en la agenda de los gobiernos y de los organismos multinacionales como la CEPAL, ONU, OMS. Troncoso y Rico et al (2010), mencionan que:

Aun cuando en la actualidad el enfoque de género es calificado como fundamental, en la enunciación de las políticas públicas entre ellas las de salud, no ha tenido todavía el efecto deseado en la formulación, en la implementación y en la eficacia de acciones que verdaderamente impulsen acciones en materia de

género (Pág. 13).

Estas mismas autoras, mencionan que aunque las mujeres son actualmente las protagonistas inminentes de políticas públicas, no solo en perspectiva de salud, sino también en cuestiones educativas, laborales o de violencia, el Estado ha querido permear el enfoque de género en ellos, pero los resultados están aún pendientes de su valorización, puesto que enfermedades que afectan a la mujer como el cáncer cervicouterino, feminicidios siguen ocurriendo, aunado a esto, falta que las mujeres tengan niveles de educación más altos.

La perspectiva de género en las políticas de salud en México es puesta en marcha a partir de siglo XXI. Sin embargo, la somera revisión realizada en este apartado, así como las cifras altas de mortalidad por Cáncer y cáncer de mama y notables barreras de género que impiden el uso pleno por parte de la población objetivo de exámenes de detección oportuna, reflejan los fallos en los programas existentes y en las políticas públicas, en torno a la equidad social, de género y de salud.

De manera fundamental se pretende lograr un cambio sociocultural que posibilite la transmisión y el acercamiento de conocimiento de los programas existentes en México sobre la prevención de cáncer cervicouterino a los representantes de la sociedad, la exigencia de ofrecer oportunidades de educación y salud a todos sus miembros -hombres y mujeres- y que permita a estos dos actores sociales una modificación ideológica en cada uno de ellos y por supuesto; un cambio estructural en prácticas socioculturales referenciado a la salud reproductiva y sexual.

Asimismo, este cambio ideológico y de prácticas, posiblemente encontrará grandes barreras. No obstante, debe entenderse que dicha modificación es fundamental, para que exista una o varias políticas públicas con un desarrollo factible en pro de las mujeres mexicanas. Puesto que hasta este siglo, han representado políticas públicas fallidas con implementaciones sesgadas que se demuestran en la alta mortalidad existente en México por cáncer cervicouterino.

Bibliografía consultada

- Hidalgo-Martínez, A (2006); AC. El cáncer cérvico-uterino, su impacto en México y por qué no funciona el programa nacional de detección oportuna. *Rev Biomed* 17:81-84.
- Hernández I.G (2014), El ser del varón y el diseño de políticas públicas e intervención social con perspectiva de género *Rev. mex. cienc. polít. soc* vol.59 no.222 México sep./dic.
- Castillo M, Morales L. (2001) Fundación Guatemala; Universidad Rafael Landívar. *Salud Reproductiva: un análisis desde la perspectiva de género*. Guatemala, Guatemala: septiembre 2001. 50pp.
- Rico Blanco, Troncoso E, López M, Nigenda G, Langer A. (2010). *Políticas Públicas en salud, género y mujer*, Caleidoscopio de la Salud.
- Aguilar, L. (1993). *Antologías de Política Pública*, México, Porrúa. Varias ediciones
- Ruiz López, D. (2011), *¿Qué es una política pública?*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Merrick, L (2002) *Population and Poverty: New Views on an Old Controversy*. *International Family Planning Perspective* 28(1), pp. 41-46
- Gómez, E. (2002), *Equidad, género y salud: retos para la acción*. *Rev Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health*. 11(5/6).
- Sanfilippo J, Ramírez Cruz D, Larios Mendoza H, Moreno Hernández C (2007). *El ejercicio actual de la medicina. Cáncer Cérvico Uterino*. http://www.facmed.unam.mx/sms/seam2k1/2007/sep_01_ponencia.html.

Rico Blanco, Troncoso E, López M, Nigenda G, Langer A. (2010). Políticas Publicas en salud, género y mujer, Caleidoscopio de la Salud.

Ochoa M C, (2011) "Políticas públicas con perspectiva de género, UNAM.

Gómez, E, (2000) Equidad, Género y Salud: Mitos y Realidades. SITUA: Marzo - Agosto 2000, Año 8 N° 16, 2000

Centro Nacional de Equidad de género y Salud Reproductiva (CNEGSR)
http://cnegsr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/CancerdeLaMujer/introduccionCancerMujer.html.

Secretaría de Salud. Programa de acción específico 2013-2018. Cáncer cervicouterino. (Disponible en: <http://www.spps.gob.mx/programas-accion2013-2018.html>). Revisado el 21 de mayo de 2016.

Manual del Programa de Acción: Cáncer Cérvico Uterino http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/D_OCSAL7104.pdf. Revisado el 4 de noviembre de 2015.

Torres-Poveda KJ, Arredondo A, Duarte MB, Madrid-Marina V. (2008). La mujer indígena, vulnerable a cáncer cervicouterino: perspectiva desde modelos conceptuales de salud pública. Revista Salud en Tabasco 2008; 14(3): 807-815.34.

Moreno Tetlacuilo, L.M. Boletín UNAM-DGCS-741 Ciudad Universitaria. 22 de diciembre de 2014. Disponible en http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2014_741.html, revisado el 15 de julio de 2015.

Lazcano-Ponce E, Yunes-Díaz .EM. Evolución de las pruebas de tamizaje para la detección oportuna de cáncer. Gamo 2006; (5)4: 91-92.

León-Maldonado, L, Allen-Leigh, B, Lazcano-Ponce E. (2014) Consejería en la detección de VPH como prueba de tamizaje de cáncer cervical: un estudio cualitativo sobre necesidades de mujeres de Michoacán, México. Salud pública Méx vol.56 no.5 Cuernavaca sep./oct.

Arellano Gálvez, María del Carmen, Castro Vázquez, María del Carmen, "El estigma en mujeres diagnosticadas con VPH, displasia y cáncer cervicouterino en Hermosillo, Sonora. Estud. soc vol.21 no.42 México jul./dic. 2013.

Tejada L M, Hernández-Ibarra L E y Pastor-Durango, M P (2012), Fortalezas y debilidades del programa para la detección y el control del cáncer cervicouterino. Evaluación cualitativa en San Luis Potosí, México-

Peritaje cultural antropológico en el sistema de justicia penal, el caso de los rarámuri presos en Guachochi, México

Carlos Murillo Martínez

Introducción

Según el paradigma jurídico del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) en México, cuando el sujeto imputado se adscribe a un grupo originario, los protocolos propuestos por los organismos internacionales le exigen a los operadores jurídicos verificar que se cumplan las condiciones del debido proceso -como parte sustancial de los Derechos Humanos (DDHH)-; en el caso de sujetos indígenas, una de las principales preocupaciones es la cuestión del lenguaje, ya que es responsabilidad del juzgador garantizar la comprensión del idioma por parte del imputado y de la víctima, para que se encuentren en posibilidad de defenderse adecuadamente y garantizar así el Acceso a la Justicia⁶⁹.

Chihuahua, es una entidad federativa en México donde están presentes varias etnias; en su mayoría estos pueblos originarios están situados en la Sierra Tarahumara, al sur de la capital política del Estado. La mayoría de estos indígenas pertenecen al pueblo rarámuri y la ciudad más importante de la zona serrana es Guachochi (recientemente reconocida como

⁶⁹ La garantía de Acceso a la Justicia se ha interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de esta forma: “DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente”. Amparo en revisión 352/2012. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez. Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.

ciudad), donde hay un tribunal de enjuiciamiento y control en materia penal en que la mayoría de los imputados que son presentados pertenecen al pueblo rarámuri.

Desde el primer momento del juicio, el operador está obligado a preguntarle al justiciable si se autoadscribe a una etnia y si comprende el idioma castellano; según el Código Nacional de Procedimientos Penales, el juez debe garantizar la presencia de un traductor para estos casos; con eso cumple con la ley y en apariencia resuelve el problema.

Pero, en realidad, la presencia de un traductor no garantiza que el rarámuri está comprendiendo lo que sucede. Es necesario hacer mención que, quien tiene como lengua materna el idioma español y es procesado penalmente, tampoco comprende el lenguaje jurídico, puesto que se trata de un discurso complejo que contiene conceptos técnicos que solo son comprendidos en su alcance y repercusiones por los operadores jurídicos especializados, ni siquiera el título universitario de licenciado en derecho es suficiente para conocer el sistema penal, puesto que se requiere de un alto nivel de especialización que solamente tienen quienes cuentan con experiencia y capacitación especializada, por lo tanto, el traductor del lenguaje común castellano-rarámuri, por poner un ejemplo, logra mostrarle al enjuiciado apenas la superficie de lo que está sucediendo en el juicio donde se le acusa de cometer un delito y está de por medio su libertad.

Por otro lado, regularmente los traductores son trabajadores de oficinas estatales que pertenecen a la etnia rarámuri y que suelen prestar un servicio al tribunal como *amicus curiae*, pero no cuentan con una formación técnica para realizar una traducción; hacen un esfuerzo por intentar traducir⁷⁰, pero están lejos de realizar una interpretación y menos de carácter jurídico.

⁷⁰ Es conocido el problema de que, en una traducción se pierde una parte del mensaje, en el caso de la lengua rarámuri, inclusive hay diferencias entre los

Aunque existe la posibilidad jurídica de que las partes (el agente del Ministerio Público o el defensor de oficio, ambos empleados del Estado) soliciten un peritaje cultural antropológico, esto no sucede, por razones de presupuesto, puesto que el perito, quien regularmente es un antropólogo con especialidad en la cultura rarámuri, cobra sus honorarios al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua (TSJECh) y, además, se le tendría que pagar los gastos de traslado desde su lugar de origen, es por esa razón que las partes en el proceso lo descartan, porque no hay presupuesto suficiente para garantizar ese derecho humano.

Una representación legal que garantice el Acceso a la Justicia, debería contar con un peritaje cultural antropológico para todos los casos y, en Guachochi, debería trabajar permanentemente un perito en el juzgado para que, a través de su conocimiento profundo de la cultura, traduzca y oriente a la víctima, al imputado y también a los operadores jurídicos.

Sin embargo, en la práctica, la prueba pericial antropológica es descartada por las partes por otras razones, principalmente porque consideran que un homicidio o una violación, además de ser delitos en el sistema de justicia estatal, también son sancionados por el sistema de justicia indígena -usos y costumbres-, así que, al no existir controversias entre los dos sistemas de justicia, el discurso de los operadores jurídicos es que un peritaje cultural antropológico no es sustancial para el proceso.

Como ya se ha expuesto, la realidad es que el peritaje cultural antropológico es demasiado costoso para el Estado, por esa razón no se solicita; pero ante la imposibilidad de decirlo, los operadores optan por negar la importancia, afirmando que un delito, en caso de haberse cometido, es un acto antisocial que ninguna relación tiene con la cultura, por ejemplo, en el 2014 la mayoría de los procesos judiciales en Guachochi fueron por el

hablantes por regiones, quienes pertenecen a la Alta Sierra Tarahumara suelen no comprender a quienes provienen de la Baja Sierra Tarahumara.

delito de homicidio, el cual no tiene relación aparente con la cultura.

No obstante lo anterior, hay algo que no se considera y es que no se trata únicamente del delito cometido, es también necesario un peritaje cultural antropológico sobre el debido proceso legal, que permita al inculcado y a la víctima traducir lo que sucede durante el proceso, lo que Foucault llama la “liturgia penal” (2009, p. 58).

En los casos de los condenados rarámuri que fueron entrevistados en la cárcel de Guachochi, los testimonios apuntan a que los operadores jurídicos hacen causa común para persuadir al indiciado y convencerlo de que se declare culpable para que, así, obtenga el criterio de oportunidad que le permita negociar la terminación anticipada del juicio a través del procedimiento abreviado y, con ello, obtener el beneficio de una sentencia menor (hasta en una tercera parte).

Así, cuando los rarámuri son convencidos de aceptar los hechos que les son atribuidos, los operadores jurídicos, tanto en la Fiscalía, como el defensor de oficio que ofrece el Estado y el mismo juez logran que el caso se resuelva con la confesión, con esto se consolida el discurso de que el NSJP funciona mejor que el anterior modelo de justicia.

Cabe señalar que el NSJP está diseñado para que el procedimiento abreviado sea el mecanismo en el que se resuelvan la mayoría de los casos, lo que supuestamente permitirá que los juzgados no se saturen de expedientes judicializados.

Sin embargo, es necesario visibilizar las injusticias en el procedimiento penal (que eufemísticamente son ocultadas detrás del discurso jurídico de los operadores en el NSJP de Chihuahua) principalmente relacionadas con los Derechos Humanos del debido proceso y el Acceso a la Justicia en los rarámuri que son procesados penalmente.

En este trabajo se presentan apuntes del cuaderno de trabajo de campo, de una investigación más amplia realizada durante los años 2015 y 2016, con un enfoque etnográfico que muestra la realidad que viven los rarámuri presos en Guachochi, a través de un análisis crítico del discurso de los operadores jurídicos de Guachochi y se suscribe en la antropología jurídica⁷¹.

Para comenzar, es necesario delimitar el problema que enfrentan los rarámuri durante el proceso penal, para eso, hay que señalar que, para cualquier persona, desconocer el idioma o conocerlo poco, representa una desventaja frente a la autoridad, pero además, no comprender la cultura es otra limitante, puesto que el lenguaje es una fuerte representación de la cultura.

El problema del sistema penal moderno es que no hace distinciones entre las culturas, no hay una diferenciación porque esto provocaría un conflicto con el principio de igualdad, que es uno de los pilares del Estado moderno, para Gladys Yrureta, “(la) diversidad cultural, innegable, que es olvidada por los sostenedores de la "igualdad ante la ley", hace inapropiadas para ellos normas que suponen una manera diversa de concebir y entender la vida, su entorno y los fines de una sociedad” (1981, p.121).

En ese sentido, la ausencia de una mirada intercultural de los operadores jurídicos se acentúa con la falta de conocimiento del lenguaje castellano por parte del indiciado rarámuri que, en esa lógica, si bien es cierto que es la principal causa visible de las desigualdades que se generan en un juicio penal -y que se debe subsanar para preservar los principios generales del proceso-, también es cierto que no es el único rasgo de la profunda marginación que viven los rarámuri que son procesados. En ese orden de ideas, la presencia de un traductor o de un intérprete del

⁷¹ “El enfoque de la antropología jurídica nos hace privilegiar el análisis de las situaciones de facto y de la práctica de los actores en esta problemática que relaciona al Estado, al derecho y al multiculturalismo” (Andon, 2009, p. 52).

idioma castellano⁷² a la lengua indígena no es suficiente para el Acceso a la Justicia.

Sin embargo, existe la creencia generalizada de que un traductor (o intérprete) resolverá el problema de los rarámuri que son juzgados, esta idea se ha arraigado en los operadores jurídicos que se preocupan por tener a un traductor y piensan que con eso subsanan cualquier deficiencia del sistema penal -relativa a los rarámuri-.

En una entrevista con el Fiscal General del Estado, Jorge González Nicolás, el funcionario público acepta que las barreras del lenguaje dejan en indefensión al rarámuri; lo explica de la siguiente manera,

(...) A partir de un estudio que hicimos sobre la condición que guardaban los indígenas que se encontraban internos en los distintos centros penitenciarios, cuando nos dimos cuenta que había algunos que se encontraban inclusive, purgando penas que no eran correspondientes, porque simplemente, no haber hablado el idioma correctamente, no haber detectado que no entendían con claridad el idioma español, no se defendieron, no aportaron lo necesario y quedaron en un estado de

⁷² El castellano es el medio de comunicación por ley para el sistema penal mexicano, sin embargo, la misma normatividad obliga a que los operadores jurídicos garanticen la presencia de un intérprete en el caso de personas que lo requieran, por ejemplo los indígenas, el Código Nacional de Procedimientos Penales dice a la letra, “Artículo 45. Idioma. Los actos procesales deberán realizarse en idioma español. Cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español, deberá proveerse traductor o intérprete, y se les permitirá hacer uso de su propia lengua o idioma, al igual que las personas que tengan algún impedimento para darse a entender. En el caso de que el imputado no hable o entienda el idioma español deberá ser asistido por traductor o intérprete para comunicarse con su Defensor en las entrevistas que con él mantenga. El imputado podrá nombrar traductor o intérprete de su confianza, por su cuenta.”

indefensión (Cuaderno de trabajo de campo en Guachochi, Chih. 2, 2016, págs. 20-30).

No obstante, la premisa de que el idioma es una barrera para la comunicación y la prescripción legal de que el juzgador está obligado a subsanar esa deficiencia procesal para garantizar que el sujeto comprenda el idioma, hace parecer que la condición de vulnerabilidad del sujeto indígena desaparece con la presencia de un intérprete, pero esto es apenas una parte, hace falta subsanar algo más importante, es necesario garantizar una defensa legal no burocrática, una defensa estratégica que garantice al indiciado indígena el Acceso a la Justicia.

Para analizar esta realidad, se realizaron diversas entrevistas con procesados que pertenecen a la etnia rarámuri que, en ese momento, se encontraban reclusos en el Centro de Readaptación Social número ocho, en el municipio de Guachochi, Chihuahua, la capital política y económica de la Alta Sierra Tarahumara.

Los rarámuri entrevistados, ofrecen un testimonio después de ser condenados por un delito y esto permite visibilizar su percepción del sistema judicial, al que se enfrentaron como indiciados durante un proceso penal. De los testimonios se desprende que el sistema es profundamente discriminatorio y asimétrico. En el NSJP no hay más salida que declararse culpable en el procedimiento abreviado.

La mayoría de los rarámuri condenados que fueron entrevistados, ahora comprenden el castellano en un nivel básico, pero su lengua materna es el rarámuri, por lo que sí es necesaria la intervención de un intérprete (y de un peritaje cultural antropológico).

Pero no sólo es necesario traducir el lenguaje común, es indispensable una interpretación que permita comprender el lenguaje jurídico y el ritual de la justicia, para que el indiciado

rarámuri tenga un marco de referencia sobre lo que está sucediendo y cuente con la información suficiente para tomar decisiones sobre su defensa jurídica.

Por lo tanto, en un proceso judicial no es suficiente interpretar lo que dicen textualmente los operadores jurídicos, la interpretación es una tarea que implica una mayor complejidad para comprender lo que les están diciendo y lo que está pasando, es decir, una interpretación del contexto, principalmente con los rasgos culturales, en este caso del derecho penal moderno.

Según los testimonios, los indiciados rarámuri tienen una lectura intermitente de lo que dicen los operadores jurídicos y lo que pasa durante el proceso; algunos de los condenados pensaban que en una sola sesión se juzga y se da el veredicto -como sucede en la justicia indígena rarámuri-, otros creían que podrían dialogar con el juez para explicarle lo que sucedió y que, de acuerdo a esa explicación, seguramente el juez comprendería que no hay razón para castigarle; pero el NSJP no es así, al contrario, está lleno de formulismos legales y el proceso está planteado en etapas que suelen tardar más tiempo.

Por lo tanto, más que el desconocimiento del castellano - que ya es una condición de vulnerabilidad-, para un indígena la desventaja mayor frente al sistema es desconocer el proceso judicial que se construye a partir de un lenguaje jurídico complejo y sus alcances, esa es la mayor desventaja frente al sistema judicial.

Cuando los indiciados rarámuri se enfrentan al NSJP, parecen estar en un laberinto legal sin salida. En ese sentido, el derecho penal es una caja negra que cumple con los cánones occidentales de un razonamiento judicial que debe cumplirse sin cortapisas, al pie de la letra como el Derecho Romano Antiguo, sin darle cabida a cualquier síntoma de irracionalidad como lo prescribe el positivismo jurídico moderno.

El derecho penal moderno “no está preparado para conocer otra forma que no sea por medio de la aseveración de sus enunciados, dice la verdad o miente, es culpable o inocente”

(Kalinsky, 2003, p.26), pero en las causas penales de indiciados rarámuri ya llegan condenados, solamente se sigue el trámite burocrático para emitir la sentencia.

El rarámuri, conforme a sus usos y costumbres, tiene otra cosmovisión, la organización social y política a la que pertenece usa su propia racionalidad para resolver conflictos, ajena de la encorsetada racionalidad judicial moderna. Se trata de dos culturas distintas que se contradicen, pero los “chabochis” (los mestizos) son quienes deciden qué hacer y cómo hacerlo, por eso imponen sus leyes a los grupos originarios.

Saúl, el juez penal de Guachochi entrevistado, afirma que -a los abogados- “nos encanta usar tecnicismo y rebuscar el lenguaje” (Cuaderno de trabajo de campo en Guachochi, Chih. 2, 2016, págs. 20-30); o usar eso que en teoría del derecho llaman el metalenguaje jurídico, lo que implica en la práctica hablar en un idioma distinto del ciudadano común.

Los tecnicismos legales cierran los canales de la comunicación en los tribunales. Mientras, los sujetos procesados se limitan a observar el diálogo entre los operadores jurídicos; en la burocracia judicial, según los cánones aceptados por la comunidad jurídica, se debe hablar con las expresiones jurídicamente correctas -algo parecido a lo políticamente correcto-, mientras que la gente común y en específico los indígenas “muchos términos jurídicos no los entienden y es comprensible” (Cuaderno de trabajo de campo en Guachochi, Chih. 2, 2016, págs. 20-30), como admite dice Saúl, el juez penal.

La percepción del indiciado rarámuri es que todos los operadores jurídicos están en su contra, pero no son solo las personas, resulta que las leyes y el sistema fueron diseñados para que las personas vulnerables sean condenadas y permanezcan en la cárcel y, por el contrario, el mismo sistema le facilita salidas, protege, a quienes pertenecen a un grupo de poder. Paradójicamente es la misma ley la que condena a los rarámuri y absuelve a quienes tienen mayor capacidad para defenderse

legalmente. La regla es sencilla, a mayor vulnerabilidad frente al sistema, menos posibilidades de salir de la cárcel.

Por su parte, los operadores jurídicos del sistema penal, durante el proceso, reducen la necesidad de información del sujeto procesado indígena a que simplemente comprenda datos elementales, por ejemplo, el hecho por el que se le acusa y que ese hecho es considerado un crimen que el Estado castiga con la cárcel o bien que se encuentra en la audiencia de vinculación a proceso. Entonces, los operadores jurídicos se limitan a preguntar algo elemental y si el indiciado rarámuri contesta que sí, lo dan por entendido. Esa es la forma limitada como se entiende la interpretación del lenguaje.

Sin embargo, algunos internos ni siquiera se enteran de la información elemental; para los rarámuri, la lógica del proceso está en otro idioma y pertenece a otra cultura, por eso es incomprensible, es por eso que el sistema provoca que los indiciados indígenas se queden sin capacidad para reaccionar y establecer una estrategia jurídica que les permita defender sus derechos⁷³, esto evidentemente vulnera el Acceso a la Justicia.

Ahora bien, los operadores jurídicos son capacitados conforme al paradigma actual del proceso judicial penal, pero poco conocen sobre la cultura rarámuri, en ese sentido,

(...) Si bien es cierto que el juzgador está dotado de los recursos legales sustantivos y procesales para evaluar conflictos y dirimir controversias sustentadas en la ley escrita y en los antecedentes judiciales acumulables y orientados en un mismo sentido (jurisprudencia), por lo común ignora el

⁷³ Esta circunstancia no es privativa de los indígenas, también los mestizos tienen un profundo desconocimiento del sistema y están en una condición vulnerable por la falta de recursos económicos; es por eso que estas circunstancias se presentan en todo el país.

cuerpo de los sistemas normativos indígenas no por mala fe, sino por desconocimiento vivencial e intelectual de la otredad cultural. (Marcos, George y Fischer, Michael, 1986, p.45)

Entonces, si un intérprete acude a un juzgado no es ninguna garantía de que el indígena comprenda la complejidad del sistema. En ese sentido, una alternativa para garantizar la defensa legal del rarámuri es un peritaje cultural antropológico, pero en Guachochi, según Saúl -el informante que es Juez en materia penal-, en su experiencia de más de quince años en el sistema judicial penal, nunca se ha solicitado un peritaje cultural antropológico, pero es frecuente otro tipo de peritajes como el de trabajo social, el psicológico o los relacionados directamente con las ciencias criminalísticas como la balística o el toxicológico, “la operación penal entera se ha llenado de elementos y de personajes extrajurídicos” (Foucault, 2009, p.31); la razón es que el operador jurídico considera que los delitos cometidos por los rarámuri nada tienen de relación con los usos y costumbres del pueblo originario al que pertenecen, por lo tanto, -según este razonamiento legalista- no hay colisión de principios entre el derecho penal y los derechos de los pueblos originarios que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales -de conservar sus tradiciones y cultura a través de los usos y costumbres-. Con este argumento, se considera innecesario el peritaje cultural antropológico. En ese sentido, Saúl, el juez penal entrevistado explica que,

(...) en un sistema de corte acusatorio [...] el juez controla el proceso, pero finalmente los protagonistas de la epopeya judicial, son las partes, entonces, en el sistema procesal de corte acusatorio son las partes las que deberían, en dado caso, solicitar la práctica de ese informe pericial de corte antropológico o cultural ya sea el ministerio público o la defensa que la ley le da la facultad de proponerle diligencias al MP, entonces las partes son las que oficiosamente lo deberían

hacer (Cuaderno de trabajo de campo en Guachochi, Chih. 1, 2015, págs. 20-71).

Entonces, ningún operador va a solicitar un peritaje cultural antropológico porque prevalece el mismo criterio. Aunque en realidad, hay una razón económica, ya que, tanto la Fiscalía General del Estado, como la Defensoría Jurídica que depende del Poder Judicial, no contemplan el gasto del peritaje antropológico en sus presupuestos, por lo que sería otro laberinto administrativo para conseguir los recursos.

Pero no son todas las barreras que se deben superar, en caso de que alguna de las partes tuviera la iniciativa de solicitar un peritaje antropológico, los peritos que están capacitados para comparecer en el caso de los rarámuri son pocos, de hecho algunos testimonios apuntan a que se encuentran en el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en la capital, en Chihuahua; además, se le solicitaría un peritaje sobre la conducta del indígena para determinar si el hecho punible es reprochable por ser antijurídico o, por el contrario, determinar si se trata de una excepción porque el sujeto rarámuri se encuentre actuando conforme a sus usos y costumbres. En el mismo sentido, Magdalena Gómez afirma que “(...) En el caso del peritaje, no se ha logrado especificar el uso de este medio de prueba para aquellos casos donde los hechos presuntamente constitutivos de delito se han realizado bajo la influencia del factor cultural” (2005, pp. 94-95).

Conforme a los casos que son materia de esta investigación, resulta inviable concluir que el peritaje cultural antropológico pudiese cambiar el rumbo de las investigaciones o el resultado de la sentencia; es más probable que el resultado del peritaje confirme que no hay relación entre el hecho delictivo y los usos y costumbres.

La pregunta es incorrecta y la consecuencia es una respuesta incorrecta. Porque en realidad no se requiere el peritaje cultural antropológico para determinar tiene alguna connotación cultural de acuerdo a la etnia rarámuri, porque el delito, además de

ser una ficción jurídica del Estado moderno, tiene todo un bagaje cultural e ideológico que proviene de la cultura occidental.

El delito como acto antisocial, no tiene un referente en la cultura rarámuri, ni el proceso judicial, entonces el resultado del peritaje cultural antropológico no puede tener como objetivo tasar un delito para convertirlo en su equivalente entre dos culturas, eso sería prácticamente imposible.

Por otra parte, pretender que el peritaje cultural antropológico justifique un hecho violento como puede ser un homicidio, está lejos de ser una posibilidad, al contrario, en eso coincidirán ambos sistemas jurídicos, tanto el estatal como el rarámuri.

El reto es que esa ausencia del peritaje cultural antropológico nos permita comprender la necesidad de los operadores jurídicos de comprender cultura y la historia de un pueblo originario, como el rarámuri, que tiene una profunda tradición en la forma de hacer justicia que debe tomarse en cuenta para garantizar los derechos humanos, principalmente el debido proceso legal y el Acceso a la Justicia.

Además, el peritaje cultural antropológico debe enfocarse en todas las partes del proceso penal, no únicamente en el juez, también es necesario para la defensa, el Ministerio Público y, sobre todo, para el indiciado indígena, para que le traduzcan también lo que está sucediendo en cada etapa del proceso. Entonces, este tipo de peritaje, debe pensarse en varias vías, no solamente para el sistema judicial, también para el acusado. Solamente así, con un diálogo intercultural será posible hacer justicia y dejar de marginar a los rarámuri que son procesados penalmente.

Bibliografía consultada

- Andon, Akuavi (2009). Estado, derecho y multiculturalismo. Un enfoque de antropología jurídica en México. En Nueva Antropología, vol. 22, No. 71, págs. 51-72. México, julio-diciembre.
- Brokmann, Carlos (2008). Antropología jurídica comparativa en Mesoamérica. Primera edición, Ediciones CNDH, México.
- Gómez, Magdalena (2005). En busca de la justicia: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena (1992 y 2001). En Stippel, Jörg y Valenzuela Mylene, coordinadores, Reforma a la justicia una visión de los derechos indígenas, primera edición, Págs. 87-118, Ediciones Ministerio de Justicia, Chile.
- Foucault, Michael (2009). Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión. Segunda edición, Siglo XXI Editores, México.
- Höffe, Orfried (2002). Derecho intercultural. Trad. Rafael Sevilla. Primera Edición. Ed. Gedisa, Barcelona.
- Kalinsky, Beatriz. Antropología y Derecho Penal. Revista Cinta de Moebio, núm. 16, marzo, Santiago de Chile, 2003. <http://www.nomadias.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/26167/27464>
- Lara padilla, José Francisco. El peritaje antropológico en la sierra Tarahumara. Hacia una interculturalidad más equitativa. Clasificación y sistematización del acervo de peritajes antropológicos realizados en el estado de Chihuahua. Revista Diario de Campo. Núm. 11. Págs. 42-48. 2013.

<https://revistas.inah.gob.mx/index.php/diariodecampo/article/view/3247/3130>

Marcos, George y Fischer, Michael (1986). La antropología crítica cultural Un momento experimental en las ciencias humanas. Primera edición, Editorial Amarrotu, Argentina.

Legislación

Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, última reforma publicada DOF 17-06-2016 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 15-09-2017. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf]

Amparo en revisión 352/2012. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez. Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124. [<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003018.pdf>]

Otros documentos

NACIONES UNIDAS (2013). Naciones Unidas, Asamblea General. Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session6/A-HRC-EMRIP-2013-2_sp.pdf

NACIONES UNIDAS (2013). Naciones Unidas, Asamblea General. Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Nueva York. Folleto informativo No.9/Rev.2. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf

Cuaderno de trabajo de campo en Guachochi, Chih. 1, 2015, págs. 20-71., práctica de campo del autor.

Cuaderno de trabajo de campo en Guachochi, Chih. 2, 2016, págs. 20-30., práctica de campo del autor.