



CD
MX

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIUDADANOS JÓVENES EN MÉXICO

COMPILADOR
RODRIGO HERNÁNDEZ

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
CIUDADANOS JÓVENES EN MÉXICO

Las POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIUDADANOS JÓVENES EN MÉXICO

COMPILADOR
RODRIGO HERNÁNDEZ

DISEÑO

SALVADOR JUÁREZ PERALES

DERECHOS RESERVADOS

2023

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
AV. COYOACÁN 1546
COLONIA DEL VALLE 03100
CDMX

**LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL NO AUTORIZADO
VULNERA DERECHOS RESERVADOS. CUALQUIER USO DE
LA PRESENTE OBRA DEBE SER PREVIAMENTE
CONCERTADO**

INTRODUCCION	4
.....	
PROLOGO	5
1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN MÉXICO	7
2. AVANCES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO	59
3. MOVIMIENTOS JUVENILES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN MÉXICO ..	87
4. EL ACCESO LIMITADO DE LAS MUJERES A LA ESFERA PÚBLICA EN MÉXICO ...	118
5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD	150
6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:	171
7. DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD	211
8. BIG DATA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	230
9. EL CAMBIO DE LA VISIÓN SOBRE LA JUVENTUD COMO PRIMER PASO PARA SU PARTICIPACIÓN	242
10. EL MARKETING DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NUEVA PROPUESTA PARA GOBERNAR CON EFECTIVIDAD	268
11. EL DERECHO DE LOS JÓVENES: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	304
12. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	320
13. LA JUVENTUD Y SUS ACTITUDES POLÍTICAS: ESTUDIO DEL ESCENARIO PREELECTORAL DE 2018	346
14. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS JÓVENES EN MÉXICO:	346
15. POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO	346
16. POLÍTICA PARA LOS JÓVENES	346
17. POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	435

En este Siglo XXI que es un momento importante para México, porque se encuentra en un cambio fundamental, porque a principio paso por una transición democrática con grandes avances en lo económicos y en la política, esto trajo cambios en las instituciones, adecuándolas para tener un mejor servicio a la ciudadanía, pero más a los ciudadanos jóvenes, esto trae un entorno democrático más eficaz, permitiendo un análisis complejo y eficaz para las políticas públicas.

Es importante este tema que en este libro se está presentando titulado: “Las políticas públicas de ciudadanos jóvenes en México”, porque un objetivo de las políticas públicas es contribuir eficientemente al mejoramiento de los ciudadanos jóvenes en México, a través de los gobiernos, para que estos puedan tener las herramientas para entender y analizar las políticas públicas que tendrán en su vida tanto en la política, economía y en la sociedad.

En esta actualidad en que vivimos y con este gobierno federal que está cambiando las instituciones y por lo tanto las políticas públicas, es necesario que con este compendio, el lector pueda entender la importancia de las políticas públicas que son indispensables, por este motivo, es necesario tener a ciudadanos jóvenes que se comprometan a tener los valores y el bien común, para que ellos puedan aportar sus ideas para el mejor desarrollo económico del país, a un mejor Estado de derecho y a una mejor seguridad, todo esto se puede lograr a través de las políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

El tema que actualmente preocupa es la aplicación de las políticas públicas, en los actuales gobiernos, sobre todo los que están en el poder y en el gobierno, porque están siendo ineficaces, sobre todo con los ciudadanos jóvenes en México, aplicando erróneamente las políticas públicas, ya que estas son las consecuencias de verdaderas iniciativas y acciones para solucionar las demandas de la sociedad y que en una democracia los gobiernos son los responsables para que estas se lleven a cabo, pero, con el actual gobierno, esto no sea dado en ningún nivel del Estado.

En este momento, se puede apreciar problemas en las estrategias que el gobierno ha tomado, en la preparación de políticas públicas, sobre todo porque no ha podido dar soluciones eficientes, como por ejemplo en la seguridad nacional, que cada día hay más inseguridad y corrupción, aunque el gobierno no quiere aceptar este hecho, esto pasa porque no cuenta con una estructura adecuada para contribuir en las políticas públicas que la ciudadanía necesita y más los jóvenes mexicanos.

Estoy completamente seguro que esta compilación de textos titulado: “Las políticas públicas de ciudadanos jóvenes en México”, permitirá ofrecer a los jóvenes, una esperanza para que ellos se preparen para los gobiernos futuros, y permitan su valioso aporte, dentro de las políticas públicas, sobre todo en la economía, en la política y en el gobierno, para así poder transformar nuestra realidad en la construcción del bien común para lograr una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos.

En este libro permitirá contribuir en el estudio de las políticas públicas, por ello en estas páginas encontrarán artículos de estudio que ayudaran a su mejor comprensión entre los que encontrarán tenemos: Políticas públicas de juventud en México, Movimientos juveniles y políticas públicas de juventud en México, Políticas públicas y participación de la juventud, El derecho de los jóvenes: la participación política, Política para los jóvenes.

POLÍTICAS **PÚBLICAS DE** **JUVENTUD EN** **MÉXICO**

01

Políticas Públicas de Juventud en México

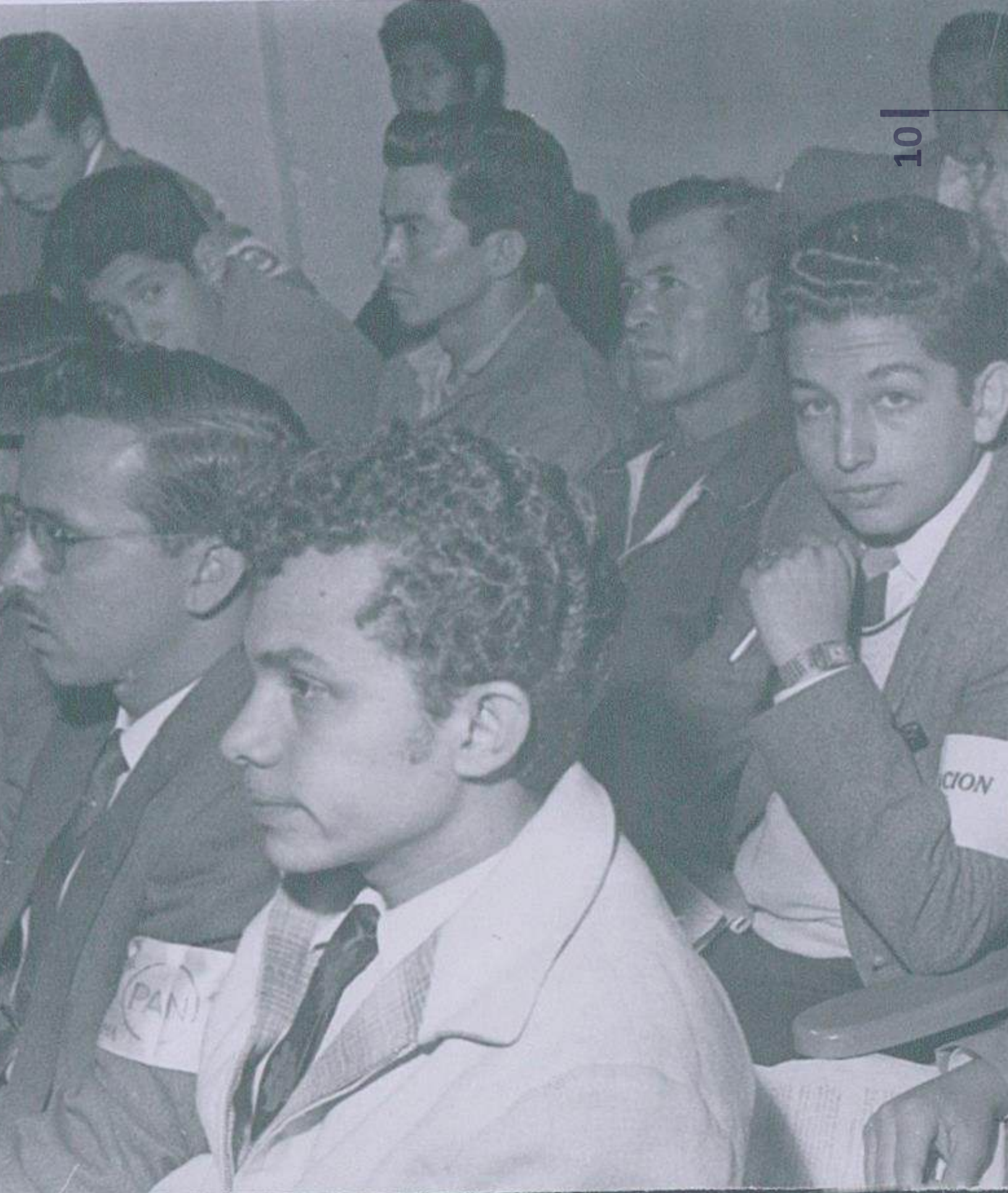
Rogelio Marcial¹

La atención de los programas oficiales en México hacia la juventud, como en otras partes del mundo, inicia durante la primera mitad del siglo XX. Por las condiciones internacionales referidas a la expansión del sistema capitalista, el nuevo ordenamiento geopolítico del orbe definido en las dos grandes conflagraciones mundiales, la explosión demográfica y los complejos procesos de urbanización e industrialización, así como las consecuencias sociales y culturales de todo ello con relación a la diversificación económica y cultural de las sociedades occidentales; los años comprendidos entre las décadas de 1930 y 1950 representan, para bien y para mal, el reconocimiento explícito por parte de sus gobiernos y la definición, a partir de ello, de políticas institucionales específicas para la juventud. Esto es, con algunas diferencias en el tiempo para cada nación, la impronta del llamado “proceso de modernización” tejió un nuevo escenario durante el siglo XX, dentro del cual las manifestaciones juveniles evidenciaron la necesidad de reconocer a un nuevo actor social, sus propuestas y sus necesidades.

De allí a nuestros tiempos, las instituciones, las acciones y los discursos que se han diseñado específicamente para la población joven han tomado diferentes derroteros según las intenciones de los grupos de poder y su visión sobre el “ser” y el “deber ser” de la juventud. El presente artículo busca dar un seguimiento muy general de esos derroteros en la historia de las políticas públicas en materia de juventud en México. La periodización propuesta a lo largo del texto responde a una forma arbitraria de cortar en el tiempo algunas acciones según la manera en que la relación juventud-gobierno se fue entretejiendo.

Los primeros intentos de organización de jóvenes para su representación social en México fueron la Confederación de Jóvenes Mexicanos (CJM) creada en el año 1938, y la Central Única de la Juventud (CUJ) en 1939. Sin embargo, es en los inicios de la década de 1940 cuando surge por primera vez una institución pública diseñada específicamente para la atención de un sector de la población juvenil de México: los universitarios. La Oficina de Acción Juvenil (OAJ), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se funda en 1942 como resultado de las demandas de las organizaciones estudiantiles cuyo objetivo era llamar la atención del gobierno y sus dependencias hacia sus necesidades.

¹ Revista Universitaria de Desarrollo Social. Caleidoscopio. s/f, 8 de diciembre del 2011. Págs. 9-49



Así, la OAJ intenta ser un espacio político de relación entre los representantes universitarios de diferentes entidades del país, y de ellos con las autoridades de educación en los diferentes niveles de la administración pública. Insertos en lo relativo a la educación y las aulas escolares, los jóvenes empezarían a figurar en el organigrama institucional y, gracias a ello, podrían ser tomados en cuenta en el diseño de políticas públicas, en este caso, políticas educativas.

Es importante no dejar pasar que la Iglesia católica venía trabajando directamente con la juventud desde antes de las primeras políticas educativas para los jóvenes generadas por el gobierno mexicano. En el año de 1917 se funda la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), que tenía previstas acciones de formación moral hacia los jóvenes en tanto “hijos de familia”, en ellas se priorizaban los valores familiares y la posición jerárquica del joven dentro de su núcleo familiar, subordinada de forma “natural” y por “designio divino” a la autoridad paterna. En el año de 1929 se funda la Acción Católica de la Juventud Mexicana (ACJM), que desde ese año es la organización en el seno de la Iglesia dedicada especialmente a los jóvenes de México. Sus objetivos se basan, también, en la formación moral e ideológica desde los preceptos católicos, así como facilitar el aporte que la juventud le debe a su sociedad. Para finales del año 1958, cuando el Estado mexicano se especializaba ya, como veremos, en la atención juvenil, la Iglesia católica funda el Movimiento Familiar Cristiano (MFC), que al igual que la UNPF centró su atención en la relación joven-familia.

La cada vez más importante presencia colectiva de los jóvenes dentro y fuera de sus universidades, propició que para el año de 1950 el entonces presidente Miguel Alemán promulgara un decreto en el que se daba vida al Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM), centrándose en la atención de jóvenes ubicados entre los quince y veinticinco años de edad. Este instituto se trazó bajo las siguientes “líneas de trabajo”:

Capacitación para el trabajo: que comprendía orientación vocacional para las actividades productivas y la creación de centros de capacitación, donde se canalizaba a los jóvenes a las fábricas, comercios y empresas agrícolas.

Capacitación cultural: que incluía alfabetización, sobre todo a jóvenes indígenas y campesinos; así como el ingreso de jóvenes a los sistemas de educación media básica o a la impartición de cursos.

Capacitación ciudadana: instrucción sobre las bases de la ética ciudadana, de responsabilidad, libertad y dignidad, a efecto de preparar al individuo para su integración plena a la sociedad. Capacitación física: integraba la promoción y fomento deportivo (*idem*).

Los principales problemas que enfrentaron los programas del INJM, materiales y operativos, propiciaron que sus acciones se centraran en el Distrito Federal (DF) y en muy pocas zonas rurales. Además, la incorporación y cooptación del sector juvenil tuvo un fuerte impedimento debido a la manera en que se convocaba la participación de los jóvenes. El instituto estableció como requisito que la afiliación fuera de forma individual, limitando con ello los procesos organizativos de los propios jóvenes.

Durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) el INJM no tuvo cambio significativo. Por su parte, el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) apoyó ampliamente al instituto creando en el año de 1960 el programa Casas de la Juventud.

Un proyecto que procuraba adecuar las acciones del instituto al contexto de las distintas regiones del país. Estos centros conservaban las cuatro áreas de capacitación y sus programas se desarrollaban en dos vertientes: en actividades intramuros, que consistían en la promoción, capacitación y atención a círculos juveniles; y, en actividades extramuros, que representaban las brigadas juveniles y las acciones de servicio social. Las instalaciones contaban con aulas para la capacitación, auditorio, biblioteca, servicio médico, salón de exposiciones, sala de gimnasia, alberca, salón de juegos, campos deportivos y zonas de prácticas agropecuarias.

La continuidad en el trabajo del INJM se mantuvo durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), aunque en realidad ello representó la carencia de nuevos programas y la adecuación y(o) extensión de los existentes ante las cambiantes situaciones que experimentaba la juventud mexicana durante el final de la década de 1960; época reconocida como la más importante en la historia de las manifestaciones juveniles a lo largo del planeta. La política oficial hacia la juventud en nuestro país manifestó un fuerte estancamiento con relación a las condiciones juveniles y su posible incidencia positiva en ellas.

Sin embargo, cabe aclarar que en este periodo se da por inaugurada la edición de trabajos e investigaciones en torno al tema juvenil; puesto que, a través del programa de los Cuadernos de la Juventud, el INJM abrió un espacio editorial para publicar este tipo de textos. Por otra parte, la efervescencia estudiantil y los sucesos de 1968 dejaron como resultado la búsqueda por el control y cooptación juvenil a través del Bufete Jurídico Social y el programa de los Campamentos de Trabajo Voluntario de la Juventud, que intentaron conformar grupos de jóvenes dispuestos a realizar acciones de beneficio social, siempre de acuerdo a los esquemas del discurso oficial.

El INJM tuvo, también, un importante papel de cooptación política y capacitación de grupos paramilitares. No fueron pocos los jóvenes que se canalizaron hacia la conformación de grupos de choque al servicio del Estado mexicano o, simplemente, como seguridad personal y familiar para funcionarios de distintos niveles.

Es realmente muy poco lo que se conoce sobre el “impacto” del Injuve. Algunos antiguos funcionarios públicos refieren que mucha de la actividad de este organismo se dedicó a la formación física y paramilitar del grupo llamado “Pentatlón”, de donde se reclutaban jóvenes que eran incorporados como “guaruras”, guardaespaldas, agentes judiciales, policías federales, o grupos de choques entrenados para combatir huelgas, infiltrarse en sindicatos, o bien servir como fuerza “civil” represiva.

La falta de documentación precisa sobre las actividades del INJM en las bibliotecas y archivos de la SEP, deja huecos sobre la historia de esta institución. La enorme infraestructura y canalización de recursos públicos supondrían una mayor cantidad de actividades realizadas por el INJM, dentro de las cuales estarían involucrados muchos jóvenes en diferentes proyectos. Pero aún más, tales huecos de información (información no registrada o “confidencial”) también se pueden entender como evidencia del uso político -corporativista y(o) represivo- que el Estado mexicano le imprimió al trabajo, organización y participación de miles de jóvenes en nuestro país durante las décadas de 1950, 1960 y 1970.

Después de cumplir veinte años de existencia, el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), implementó en el año de 1970 cambios significativos en el INJM; pues además de cambiarle el nombre a Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), también cambió su objetivo central. De la capacitación técnica ahora el INJUVE se convertiría en “una alternativa de instrucción a nivel de extensión universitaria”, básicamente a través del Instituto de Estudios de los Problemas de México (INESPROME), dependiente del INJUVE para “concientizar a los jóvenes sobre las condiciones socioeconómicas del país, a través de la impartición de cursos sobre la materia” (*idem*). Así, el renovado INJUVE trató de transformarse, de un centro de capacitación gubernamental a una instancia que buscaba abrir los espacios necesarios para las expresiones juveniles de diversa índole. Los “peligros” referidos o imputables a la falta de dirección (cooptación) oficial en las organizaciones juveniles, habían quedado evidenciadas en las manifestaciones estudiantiles de 1968 y se repetirían en 1973. El margen de acción gubernamental había sido superado en esas ocasiones y la respuesta a ello fue la represión abierta hacia las expresiones juveniles.

Además de la represión a los estudiantes, en esos años también los conciertos de música *rock* fueron objeto de persecución policiaca, y de la intolerancia de una sociedad que no estaba dispuesta a comprender a sus jóvenes. El “Festival de rock y ruedas” de Avándaro en septiembre de 1971, realizado en Valle de Bravo (estado de México), fue el caso más visible de la actividad represiva del gobierno, y en ello el INJUVE quedaba al margen por no tener contemplado en sus programas lo relacionado a este tipo de manifestaciones juveniles.

Al día siguiente la prensa al unísono condenó al Festival de Avándaro en tonos escandalizados. Se dijo que fue “una colosal orgía”, “4 muertos”, publicó *El heraldo de México*, “224 casos de intoxicados, quemados, atropellados, fracturados y heridos; casas, autos y tiendas asaltadas; la destrucción de árboles, sembradíos y líneas telefónicas es el saldo del festival”. En realidad, los muertos fallecieron lejos de allí, sin la más mínima relación con el festival, y no hubo robos, ni asaltos, ni pleitos, ni devastación más allá de la basura que dejaron los participantes. [...] Sin embargo, mientras los muchachos se enorgullecían de su civilidad, Avándaro unió a México en su contra. Funcionarios, empresarios, comerciantes, profesionistas, asociaciones civiles y medios de difusión, además de las izquierdas y los intelectuales, condenaron a los chavos que compartieron la noche de su vida.

Estudiantes y rockeros hicieron evidente el abismo que existía en la sociedad mexicana de esos años entre la juventud y la población adulta, sus instituciones, gobernantes, medios de comunicación, discursos y estrategias de control, etcétera. La urgencia de atender las necesidades de los jóvenes en nuestro país, más allá de la educación y la capacitación, se hizo más que evidente. Sin embargo, a pesar de que la juventud era uno más de los actores sociales en movimiento, el gobierno centró su atención en los que estudiaban y escuchaban rock.

En realidad, el tono de movimiento [estudiantil] parecía una mezcla de las primeras manifestaciones pro derechos civiles en Estados Unidos y de las manifestaciones contemporáneas al movimiento, en París, Praga, Berkeley y otras partes, en las que la solemnidad se combinaba con lo festivo y se hacía evidente la existencia de una cultura contestataria compartida. Los manifestantes de cabello corto y traje marchaban al lado de quienes llevaban pantalones de mezclilla y pelo largo; las mujeres que usaban traje sastre iban con aquellas que usaban pantalones y minifaldas. En parte, esa diversidad reflejaba diferencias generacionales. Pero también reflejaba la ecléctica sensibilidad cultural de la población estudiantil, influida, por una parte, por la historia del activismo estudiantil, y por la otra, por la revolución del rock.

En la ciudad de Guadalajara no se dieron casos graves de represión en las manifestaciones culturales masivas de jóvenes, pero con el movimiento estudiantil fue muy diferente. Este periodo se caracterizó por la conformación de grupos armados compuestos básicamente por jóvenes estudiantes de la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG), del Frente Estudiantil Revolucionario (FER), y del Frente de Estudiantes Socialistas de Occidente (FESO); así también integrantes de grupos barriales como los famosos Vikingos del barrio de San Andrés. Sobre los Vikingos comenta Aguayo.

En enero de 1970 ningún analista o militante de izquierda, derecha o centro se hubiera imaginado que Guadalajara (la plácida y bella Guadalajara) se convertiría en baluarte de la guerrilla urbana y en catedral de la violencia política. Tampoco hubiera anticipado que las oleadas de asesinatos, desapariciones, secuestros y asaltos modificarían el equilibrio político y facilitarían la llegada de los señores de la droga [...] La historia se complicó por la entrada en escena de una organización de jóvenes de barrio que llevaban años buscando un espacio en la política local. Una y otra vez habían fracasado porque querían convertirse, de objeto, en sujeto político, manteniendo cierto grado de independencia.

El control de los estudiantes por parte del gobierno de Jalisco se dio a través de la FEG, pero muchos la desconocieron y decidieron conformar el FER, quienes, para los enfrentamientos con la FEG, muchas veces armados, buscaron apoyo en los grupos barriales. La represión abierta provocó que esta organización fuera la impulsora de uno de los movimientos guerrilleros más importantes en la historia de México, la Liga 23 de septiembre, fundada en marzo de 1973 en una casa ubicada en la calle Fraternidad de la colonia Belisario Domínguez de la ciudad de Guadalajara.

Uno de los acontecimientos más sorprendentes que se produjeron en la ciudad de Guadalajara durante la segunda mitad del siglo XX fue el surgimiento en la década de 1970 de un movimiento guerrillero que se integró a partir de grupos de izquierda al interior de la universidad y de jóvenes provenientes de los sectores populares, sobresaliendo entre ellos una fuerte y activa “pandilla” que dominaba los barrios de la ciudad, conocida como Los Vikingos. Esta combinación se expresó en una organización denominada Frente Estudiantil Revolucionario (FER) y llevó a una violenta confrontación con las viejas y corrompidas estructuras universitarias y estatales. La sangrienta represión contra esta organización provocó su paso al clandestinaje y rápida evolución hacia formas de lucha guerrillera. Del FER surgieron directamente las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo, pero también reforzó con numerosos militantes a la Unión del Pueblo y fue motor, al lado de otras organizaciones, de la fundación y posterior accionar de la Liga Comunista 23 de septiembre, todo lo cual provocó la represión a una escala pocas veces vista en la historia del país y particularmente de la capital jalisciense.

Después de estas experiencias represivas en la capital del país y en varias universidades públicas de diferentes estados, la posibilidad de institucionalizar la participación juvenil, organizando “desde arriba” a los jóvenes, se tomó en un punto importante para la administración del presidente José López Portillo (1976-1982). Como parte de un amplio trabajo de reforma administrativa, el 30 de noviembre de 1977 aparece el decreto para la conformación del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA). La creación de este nuevo instituto fue el resultado de la puesta en práctica de políticas sociales y culturales con relación a la población joven de México, mediante la coordinación desde una instancia federal, articulando por primera vez una política social a nivel nacional. Incluso cuando dentro de la estructura organizativa del gobierno federal el CREA quedaba subordinado a distintas secretarías e instancias federales,⁹ lo que se buscó fue hacer eficientes los recursos de distinto origen que fueran canalizados hacia la población juvenil de México. Es de destacar que así, por primera vez, los jóvenes en nuestro país salían de los salones de clases para ser pensados en otros ámbitos de la vida comunitaria, esto es, al fin se les pensaba en su diversidad social y cultural.

Concebido como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, se le faculta para realizar programas de mayor alcance y ser el coordinador institucional de la política de gobierno para los jóvenes [...]

En esta institución se generó un salto cualitativo en el esquema programático, partiendo de la premisa que la atención a la juventud no sólo es responsabilidad del estado, sino que la sociedad en su conjunto debe procurar los distintos espacios a los jóvenes para alcanzar un desarrollo adecuado e integral. Con el CREA, se habla por primera vez de una política nacional de juventud, basada en una actitud que genera una conciencia colectiva sobre el significado de lo juvenil, en toda su amplitud y heterogeneidad, y la consecuente necesidad de establecer mecanismos de coordinación que optimizaran el uso de recursos que los diferentes organismos, instituciones y sectores dirigían hacia ese sector.

Las actividades del CREA fueron consolidándose mediante el trabajo interinstitucional, el cual pretendió organizar horizontalmente la administración de recursos y esfuerzos. Para 1987-1988, después de diez años en funciones el CREA descentralizó sus actividades y creó una red de 31 “CREAS” estatales, 1,122 municipales y 55 regionales. Asimismo, trabajó en lo referente a la orientación vocacional, apoyo jurídico y de salud a través del programa de asesoría telefónica TELJUVE y módulos de información transmitidos por radio y televisión. Otro ámbito de injerencia institucional fue el empleo juvenil, llegando a colocar al 34% de los solicitantes gracias a una bolsa de trabajo en continua actualización. La organización de foros de consulta y debate fue otro campo de actividades coordinado por el Consejo.

Ciertamente, la coordinación del CREA representó un avance importante para la juventud mexicana, sin embargo, con el tiempo, la salida de los jóvenes de las aulas desembocó en una limitada inserción en las canchas deportivas. A la heterogeneidad juvenil pronto le fueron impuestas cortapisas: el joven sólo podía estar trabajando o estudiando, y para su tiempo libre estaba dispuesto el deporte o el turismo.

Por su parte, a pesar de la escasez de recursos y la falta de continuidad en sus programas debido a los cortes sexenales reproducidos en todo programa social en México, el CREA se consolidó en el trabajo sobre tres asuntos generales: a) las políticas de apoyo turístico para los jóvenes mediante descuentos especiales, que acabó por convertir al turismo juvenil en un turismo de tercera o cuarta categoría, b) la creación de un departamento especializado en investigaciones sobre juventud, el cual destacaría en su trabajo sobre el tema de los chavos banda que a finales de la década de 1970 e inicios de 1980, preocupaba a las autoridades del Distrito Federal (DF), logrando generar documentos de suma importancia en lo académico, pero provocando la cooptación de los líderes del Consejo Popular Juvenil (CPJ) por parte del CREA y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entonces en el poder, y c) la generación de variados programas deportivos dedicados a la población juvenil a través de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

Con relación al primer punto, el turismo juvenil, el CREA buscó incidir en las condiciones económicas de millones de jóvenes en el país mediante un “programa económico destinado al fortalecimiento del poder adquisitivo de los jóvenes, esto a través de las tiendas de distribución y la tarjeta Plan Joven, con la que se obtenían descuentos entre 10 y 50% en la compra de bienes y servicios” (*idem*). En pocos años, los descuentos se concentraron en el área del turismo, aunque ello implicó que, así como reducían sus precios, los prestadores de servicios redujeron también la calidad de éstos al considerar a los jóvenes como turistas con bajas expectativas. El compromiso de los prestadores de servicios hacia el bienestar juvenil pronto quedó menguado al no obtener las ganancias esperadas con este nuevo tipo de “turismo subsidiado”. La opción fue la Red Nacional de Albergues del propio Consejo, pero la falta de recursos pronto se hizo sentir, y el descuido de sus instalaciones las convirtió en algo poco atractivo. Pasando a lo que se refiere al trabajo académico, dentro del CREA se formó el Centro de Estudios sobre la Juventud Mexicana (CEJM) con el objetivo central de conocer de cerca y de manera permanente las demandas y expectativas de la población juvenil. Dentro de este centro se estructuran y apoyan diversos proyectos de investigación referidos a los jóvenes y se avanza significativamente en la producción editorial a través de publicaciones como las revistas *Creatividad e In telpochtli, in Ichpunchtli. Revista de estudios sobre juventud*, y las colecciones *Grandes Maestros, Juventud Democrática, y Biblioteca Joven*. Estas tres últimas publicadas en coordinación con el Fondo de Cultura Económica (FCE) (*idem*).

Estas actividades académicas, las cuales implicaron un gran esfuerzo humano y la optimización de todos los recursos, cristalizaron como la primera política seria, a nivel nacional, en torno a la cuestión juvenil de México. Sin embargo, la infraestructura del CEJM en particular, y del CREA en general, fue aprovechada por el gobierno mexicano provocando efectos nocivos en la organización natural de algunos de los jóvenes urbanos de la década de 1980. El apoyo hacia el sector juvenil, otra vez, llevaba una factura por cobrar.

[...] una de las funciones más controvertidas del Consejo fue la insistente cooptación política que pretendía hacerse con los diversos grupos juveniles. Para muchos de los asistentes al CREA esto pasaba “medio inadvertido”, pero no lo fue así para los más activos, que empezaron a llamar al organismo “el NO-CREA”. Era frecuente escuchar en las críticas cotidianas que el CREA pretendía ser “la liga menor del partido” (PRI) y algunos de sus directivos se encargaron de llevarlo a un extremo que sólo provocó su desperdicio (como organismo independiente) al identificarlo públicamente, entre los jóvenes, como brazo disfrazado del gobierno para el apoyo directo del partido oficial. Un ejemplo particular de esto se dio en la relación establecida con los llamados “chavos banda” y su posterior integración política al PRI con los Consejos Populares Juveniles

El CREA organizó Consejos Populares Juveniles (CPJ) en diferentes puntos de la ciudad de México, específicamente en aquellas zonas marginadas donde la presencia de bandas juveniles preocupaba a las autoridades administrativas y policiacas. Los CPJ que mayor trabajo directo tuvieron con “chavos-banda” fueron el Consejo Popular Juvenil de Neza (de ciudad Nezahualcóyotl), el Movimiento

Popular Juvenil Naucalpan, el Consejo Popular Juvenil Azcapotzalco y el Consejo Popular Juvenil Flores Magón; los cuales tenían vínculos directos con el PRI y el Programa de Solidaridad. Incluso se llegó al grado de que en el programa televisivo “¿Y usted qué opina?” de Nino Canún, transmitido por Televisa y en el que se abordó el tema “Las Bandas Juveniles en la Ciudad”, Rafael García se presentó como “líder nacional de los chavos banda” y, al mismo tiempo, secretario general de Organizaciones Juveniles del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

A pesar de lo anterior, el CREA también será recordado por el importante impulso a la investigación sobre temas juveniles y la edición de sus resultados, como mencioné más arriba, así como a los espacios abiertos para la realización de eventos culturales, a partir de los cuales no fueron pocos los artistas o agrupaciones que aprovecharon el apoyo institucional para beneficio de las manifestaciones juveniles.

Por su parte, los eventos culturales favorecieron el surgimiento y consolidación de numerosos grupos musicales, de escritores, periodistas y poetas que encontraban en la promoción cultural del CREA un “espacio libre”, lo cual también se reflejó en un aumento del número de publicaciones y discos independientes, concursos, recitales y conciertos que daban a los jóvenes la imagen de tener un gobierno abierto y atento a escuchar a los que serían sus futuros ciudadanos.

Debido al desinterés y falta de voluntad política que caracterizó al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) hacia las políticas de asistencia social, el CREA se mantendría sin mayores cambios durante su sexenio. En esos años, el gobierno consolidó el trabajo de cooptación política de algunos líderes y movimientos juveniles de sectores populares (especialmente a través de los CPJ), y fue declinando la calidad de los servicios turísticos destinados a la juventud del país. La falta de compromiso de dicha administración inició una primera etapa del proceso de alejamiento y descrédito entre las autoridades y la juventud mexicana, etapa que desembocaría en la desaparición del Consejo en el año de 1988.

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue reducir la atención de la juventud a los programas referentes al deporte amateur. La CONADE absorbió el presupuesto antes destinado al CREA, y sólo se mantuvo una pequeña oficina conocida como la Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ), que luchó por su sobrevivencia dentro del “mundo deportivo”. La implementación de comisiones estatales del deporte (conocidas como CODE) fue el paso obligatorio que debía dar este nuevo instituto, de acuerdo a la forma centralista de “hacer política” en nuestro país. Desde que era candidato oficial del partido gobernante (PRI), Salinas de Gortari dejó ver en su campaña política que el deporte sería la actividad central para convocar a la juventud, por medio del esfuerzo físico. Se consideró que toda la crítica, rebeldía e insatisfacción juvenil podían ser canalizadas para transformar e innovar las condiciones sociales

prevalecientes, sobre todo aquellas que influían negativamente a los jóvenes en toda la nación. Excluyendo la actividad deportiva, la atención a la juventud quedó plasmada sólo en estatutos y buenos deseos. La dirección de Atención a la Juventud fue responsable de los programas de Bienestar Económico, o de la obtención de descuentos en servicios como hoteles en centros vacacionales, restaurantes y compras de artículos varios de uso estudiantil; la de Promoción Social se encargó de la organización de conferencias sobre drogadicción, derechos humanos y ecología; y la de Organización y Participación Juvenil ofreció “apoyo” a todos los grupos juveniles tales como los Consejos Populares Juveniles, extendidos en varios puntos del Distrito Federal y de la República. El programa de Bienestar económico incluyó “subproyectos” como el de Empleo Juvenil, el de Empresa Joven, el de la Tarjeta Plan Joven y el Programa de Recreación y Turismo Juvenil. Por su parte, el programa de Organización y Participación Juvenil incluyó los proyectos de Solidaridad Juvenil y Voluntariado, el de Certámenes y Encuentros, el de Relaciones Internacionales, el Movimiento Nacional Juvenil por la Participación Democrática y el Movimiento Nacional Juvenil por los Derechos Humanos. Finalmente, el programa Social estaba formado por el Programa Nacional Juvenil para la Prevención de Adicciones (que se dio a conocer por las siglas PREVEA), el de Servicio Social, el de Estímulos a la Juventud, el de Apoyo a Jóvenes Indígenas y de Zonas Marginadas, el de Extensión Formativa, el Movimiento Nacional por la Defensa del Medio Ambiente y el Movimiento Nacional por la Paz y la Libre Autodeterminación de los Pueblos.

Aquí resulta pertinente destacar algunos aspectos relacionados con las actividades de investigación y la transformación del CREA en DGAJ. El CEJM, creado en 1983, y que retomó la experiencia de investigación sobre juventud inaugurada en 1979 dentro del entonces INJUVE, desaparecería en 1988 junto con la edición de *la Revista de estudios sobre juventud*, entonces entre 1988 y 1996, año en que se forma el Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud (CIEJUV), y se abandona por decreto el interés del Estado mexicano por las condiciones económicas, sociales y culturales de la población juvenil del país. Es durante el periodo salinista que se presenta este *impasse* en la atención hacia la juventud. Si la falta de recursos y continuidad han sido las características de los programas sociales en general y en particular en los 50 años de atención a la juventud, la firme determinación por parte de Salinas y su equipo de tecnócratas por ingresar con plenos derechos al “primer mundo neoliberalizado”, lo hizo olvidar a los jóvenes (entre otros tantos sectores de la población).

De la segunda etapa de desatención a la juventud (cuando el deporte se vuelve “el centro de sus vidas”), comienza una tercera en la que el lugar de los jóvenes en México tocó fondo en el organigrama oficial de las instituciones y políticas gubernamentales.

La cooptación política fue sustituida por un discurso populista que, cuando hacía referencia a los jóvenes en los discursos oficiales (no muy frecuentemente), los colocaba como el principal actor del “cambio social”, pero a la vez como salvaguarda de los valores “más profundos” de nuestras costumbres y tradiciones. De esta forma, la política social del Estado mexicano hacia la juventud fue el total abandono y desinterés acerca de un tercio de la población a nivel nacional.

Durante 1996, el segundo año de gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la DGAJ se transforma en la Dirección General Causa Joven (conocida como Causa Joven). Con ella, la intención primordial del gobierno federal fue (re)construir la comunicación con los jóvenes en México para, desde ahí, diseñar las políticas sociales que pretenderían incidir en sus condiciones de desarrollo.

En la administración del presidente Ernesto Zedillo, la DGAJ perduró hasta 1996, año en que se transforma su estructura y estrategias de trabajo como parte de un proyecto de comunicación, imagen y posicionamiento entre los diversos sectores juveniles, que incluía un nuevo concepto de trabajo, derivado de la creación de la Dirección General Causa Joven, en mayo de ese año. Este nuevo enfoque en los programas de juventud se apoyó en la descentralización, tanto de recursos como de la operación de los programas; al mismo tiempo, buscó una mayor integración entre las diversas instituciones gubernamentales con trabajos similares.

Esta vez, la labor del gobierno no pretendía comprometerse plenamente. Bajo el argumento de la necesidad de involucrar a los diferentes sectores de la sociedad, Causa Joven no asumió un papel dirigente en la atención a la juventud, y ello mantuvo a millones de jóvenes fuera de los apoyos e incentivos necesarios para su desarrollo personal y comunitario.

Estos objetivos [profundizar en el conocimiento de las problemáticas juveniles, definir y recuperar los espacios de los jóvenes, ampliar y acercar la oferta institucional a sus demandas y necesidades, promover su participación activa, realizar proyectos con la sociedad civil, y buscar y encontrar nuevas fuentes de financiamiento] se distinguen de los planteados con anterioridad, toda vez que incorporaron la idea de la responsabilidad compartida con la sociedad para la instrumentación de políticas en esta materia, donde la institución de juventud promovería la coordinación con otros actores sociales y propondría políticas con base en el conocimiento de la población objetivo.

A pesar de ello, hubo un significativo avance al plantearse el compromiso de atender las necesidades juveniles, reconociendo de entrada la diversidad social y cultural que caracteriza a la juventud en México. Las diferentes formas de ser joven en México encontraron, por primera vez, un reconocimiento institucional explícito en la institución encargada de atender a los jóvenes a nivel nacional. Causa Joven, como se le conoció, se planteó ampliar y diversificar su actuación hacia los diferentes sectores juveniles: estudiantes, obreros, campesinos, desempleados, indígenas, punks, cholos, bandas, etcétera, lo que obligó a buscar fórmulas y mecanismos para tener un grado tal de incidencia, que contribuyera a elevar su calidad de vida y la de sus comunidades. Tuvo que llegar el año de 1998 para que, durante su cuarto informe de gobierno, Zedillo hiciera referencias específicas sobre la necesidad de apoyar a la juventud con algo más que canchas de básquetbol en los barrios marginales y descuentos turísticos para jóvenes de clase media. Mientras tanto, ciudades como Tijuana, Monterrey, Guadalajara, Distrito Federal, Querétaro, Aguascalientes, Puebla, entre otras, sino expulsaban a sus jóvenes hacia Estados Unidos, los “sentía” o percibía sólo mediante cuestiones como las adicciones, el alcoholismo, el grafiti, las madres solteras, los abortos clandestinos, el desempleo y subempleo, y la violencia callejera, por mencionar algunas. Los mejores intentos por “atender a los jóvenes y su problemática” se dedicaron sistemáticamente a atacar estas cuestiones como causas, y no como las consecuencias de ese largo proceso de desatención a la juventud, implementando medidas “correctivas” que sólo funcionaban por poco tiempo para después volverse totalmente ineficaces.

No habrá que olvidar el hecho de que, durante los últimos años de la administración de Zedillo, tanto a nivel nacional como en diferentes escenarios locales, las discusiones sobre la necesidad de reducir la edad penal (de los 18 a los 16 años) y la de reformar urgentemente algunas de las leyes sobre menores infractores (buscando establecer penas más severas) estuvieron en las agendas de congresos, cabildos, comisiones, legislaturas y foros ciudadanos. Como otras, esta iniciativa da cuenta de nuevo del total desconocimiento de los problemas juveniles y su nula atención desde las instancias oficiales y sus programas para los jóvenes.

Para el 6 de enero de 1999 el gobierno de Zedillo crea el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), el cual aprovecha los recursos humanos y materiales del CIEJUV y Causa Joven. Con Luis Ignacio Sánchez al frente, el IMJ diseñó y aplicó la primera Encuesta Nacional sobre Juventud con todo el propósito de generar la información necesaria para conocer la diversidad juvenil de México, y desde allí diseñar mejor las políticas públicas hacia el sector juvenil. Este trabajo pudo ser realizado gracias al esfuerzo del equipo de trabajo del CIEJUV encabezado por José Antonio Pérez Islas en la creación de la Red

Nacional de Investigadores sobre Juventud (RNIJ) después de haber realizado una serie de reuniones regionales y convocado a un importante número de instituciones de investigación en todo el país, y realizados eventos culturales de diversa índole convocando a jóvenes en la ciudad de México, así como la edición de material de gran calidad.

Durante los años 1999 y 2000, los 72 últimos del PRI en el poder a nivel federal y los dos del sexenio zedillista, el IMJ logró avanzar significativamente en el

trabajo de restablecimiento del enlace entre el gobierno y los jóvenes en México. Las acciones se centraron en 19 programas o áreas de trabajo: 1) Investigación e integración de políticas juveniles, 2) bienestar y recreación, 3) derechos humanos, 4) empleo, capacitación y bolsa de trabajo, 5) empresas juveniles, 6) premios y certámenes nacionales, 7) equidad de géneros, 8) apoyo a jóvenes indígenas, 9) cuidado del medio ambiente, 10) prevención de adicciones, 11) sexualidad y salud reproductiva, 12) servicio social, 13) servicios juveniles y apoyo a manifestaciones culturales, 14) asesoría y vinculación con organizaciones, 15) centros interactivos, 16) evaluación y análisis institucional, 17) coordinación sectorial y regional, 18) comunicación y difusión, y 19) cooperación internacional (Pérez-Islas, 2000: 84- 118). Con una lógica de aprovechamiento de recursos mediante el trabajo coordinado, el IMJ retomaba de forma adecuada el trascendente papel de atender a cerca de los 37 millones de jóvenes en el país. Sin embargo, y muy a pesar del avance significativo del Instituto, la administración federal seguía viendo a los jóvenes sólo en las aulas de sus escuelas (*El informador*, 2000). De nuevo, los tiempos políticos cumplirían un ciclo más, pero ahora en torno al cambio más importante en la historia política reciente de México.

Es así que en plenas condiciones de consolidación del IMJ, México presencia la primera derrota del candidato presidencial del partido oficial (PRI) y el arribo del Partido de Acción Nacional (PAN), de ideología conservadora. En su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Vicente Fox Quesada hizo alusión específica a los jóvenes solamente en las estrategias para alcanzar el “objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades”: [...] incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse. En su interpretación sobre las problemáticas que aquejan a la juventud mexicana, Vicente Fox no representó un cambio cualitativo ni cuantitativo sobre las políticas públicas en materia de juventud. Sin responder a qué implicó el sector juvenil en el cambio del gobierno federal, el nuevo gobierno no presentó de forma articulada un proyecto fundamentado de atención a la juventud mexicana: Ciertamente, los jóvenes votaron por una nueva manera de gobernar, porque *per se*, representaba la inclusión de lo juvenil. Sin embargo, la poca propuesta en materia de juventud siempre estuvo ahí. Con propuestas que incluso ya existían dentro de la administración priísta, pocos, por no decir que ninguno de los compromisos por parte de Vicente Fox Quesada se podría decir que fueron innovadores.

Más que un análisis sobre la realidad de la juventud, Vicente Fox Quesada habló de lo que las y los jóvenes se quejaban, y que demandaban de un nuevo gobierno.

1) “El compromiso de que tengamos un gobierno exitoso. Ya están cansados de tener, desde que nacieron, gobiernos con crisis sexenio tras sexenio”.

2) “La garantía de que ellos y los que vienen detrás podrán tener opciones de desarrollo humano que le permitan capitalizar un proyecto de vida justa y digna”.

3) “La certeza de que no se les considerará un agregado de menores de edad y que serán tomados en cuenta y valorados por la importancia que merecen”.

4) “El reconocimiento de que uno de los objetivos prioritarios de la nación mexicana es salvaguardar su juventud. Respetarla, orientarla, satisfacer sus necesidades legítimas y combatir todo aquello que impida su desarrollo”.

5) “La conciencia del obstáculo serio que están teniendo los jóvenes para incorporarse al mercado de trabajo, y contribuir así a la construcción del país”.

De allí que las propuestas foxistas se centraron en el diseño de un programa nacional incluyente para los jóvenes, de políticas públicas con compromisos verificables, garantizar la igualdad de oportunidades educativas, incrementar la oferta de empleo y autoempleo, atacar la distribución de drogas y establecer programas de orientación, y en síntesis, “si los jóvenes de hoy son la generación de la crisis, yo les propongo que ahora sean la generación del cambio”.

En los primeros días del año 2001, el nuevo gobierno de Fox nombra como director del IMJ a Cristian Castaño, joven panista quien fuera dirigente a nivel nacional de Acción Juvenil del propio Instituto, y que inicia su administración con todo el trabajo que el CIEJUV venía preparando para analizar y publicar los resultados definitivos de la Encuesta Nacional de Juventud, mencionada líneas arriba. Antes de la toma de posesión de Castaño, el CIEJUV había iniciado en 2001 el contacto con diferentes investigadores de los estados de la república, pertenecientes a la Red Nacional de Investigadores sobre Juventud del propio IMJ, para trabajar las estadísticas de la encuesta por entidad federativa y publicar los resultados. En 2003 aparece el “Capítulo Jalisco” de *la Encuesta Nacional de Juventud 2000*, así como el de la mayoría de las entidades federativas de México.

Por su parte, el nuevo director del Instituto empezó a trabajar en el rediseño o redefinición de los departamentos, programas y proyectos que se venían consolidando durante la administración de Luis Ignacio Sánchez. Como parte de un equipo surgido de un sector en particular de la sociedad que arribó al poder público en las últimas elecciones federales, Castaño pronto le imprimió una nueva lógica a la atención a la juventud que difícilmente oculta una tendencia hacia la “derechización” de las políticas públicas, eso sí, encubiertas con un ropaje populista.

La visión empresarial se dejó sentir dentro del IMJ y también en otras áreas de la administración federal. Lo que parecía una reingeniería “benigna” se convirtió en un cambio de visión de los proyectos y programas. Si bien es cierto que no hubo modificación significativa, la percepción de hacia quiénes y cómo habían de dirigirse las iniciativas, proyectos y programas del instituto sí se habían comenzado a orientar hacia grupos “juveniles” vinculados con sectores de derecha y sobre todo, organizaciones, proyectos y personas originarios de Nuevo León. Las principales líneas marcadas por la nueva administración son las siguientes: Formación de una Red Nacional de Juventud, que dará cabida a Organizaciones No Gubernamentales para tomar decisiones sobre las actividades del instituto. Creación de un Programa Nacional de fomento a las actividades empresariales de los y las jóvenes. Programa de Adicciones: creación de centros de atención, información y rehabilitación. Combate a las redes de narcotráfico juvenil.

En realidad, resulta poco complicado inferir la visión que sobre la problemática juvenil tiene Castaño, así como la forma de abordarla, teniendo como referencia su trayectoria profesional como funcionario público y como militante de Acción Nacional y de otros organismos definidos como “de derecha” o “conservadores”.

Otro de los personajes del Partido Acción Nacional vinculados a grupos conservadores que a la llegada de Fox ingresó al gobierno federal es el actual titular del Injuve [sic], Cristian Castaño Contreras. Fue dirigente juvenil de Acción Nacional a principios de los años 1990. Participó, junto con Provida y los Caballeros de Colón, en marchas de protesta por la despenalización del aborto en Chiapas. Como diputado, apoyó en 1999 la iniciativa del “derecho a la vida desde la concepción”.

De hecho, González ubica a Cristian Castaño, junto con Carlos Medina Plascencia (ex gobernador de Guanajuato), Francisco Barrio Terraza (ex titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), Carlos Abascal Carranza (ex titular de la Secretaría del Trabajo), Carlos Castillo Peraza (fallecido), Luis Felipe Bravo Mena (ex presidente nacional de Acción Nacional) y Ana Teresa Aranda (ex directora del DIF nacional), como “los personajes del PAN que claramente han expresado su posición conservadora”. Además, y después de revisar una larga serie de declaraciones de funcionarios panistas con claros rasgos de intolerancia y estigmatización, González atribuye al “catolicismo oficial” el origen de tales actitudes conservadores por parte de éstos y otros funcionarios de distinto nivel.

Los datos mencionados “sugieren la continuidad de estructuras políticas que promueven la intolerancia y nos remite a la lucha del siglo XIX entre el estado y la jerarquía católica, y a la actitud de esta de querer imponer a toda la sociedad sus normas y valores”. Ayer se opuso a la tolerancia religiosa y a la libertad de cultos, hoy a la pluralidad en el ámbito sexual y a la educación e información sobre la sexualidad que no descansa en los principios del catolicismo oficial.

Durante la primera mitad del año 2002, el IMJ llevó a cabo un extenso trabajo para el diseño del Programa Nacional de Juventud 2002-2006 (conocido como el PROJUVENTUD). Para ello, se realizaron mesas de trabajo sobre tres diferentes temas, a saber: a) la calidad de vida de las y los jóvenes, b) el desarrollo individual y colectivo de la población juvenil, y c) los sectores juveniles en riesgo de exclusión. A estas mesas se invitó a diferentes actores sociales que mantienen relación con el tema juvenil en diferentes regiones del país.

El Programa Nacional de Juventud 2002-2006 es un mecanismo de participación de las y los jóvenes, así como de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, entidades gubernamentales y partidos políticos que trabajan con y para ellos a nivel municipal, estatal y federal, para traducir sus demandas y propuestas en políticas que multipliquen las oportunidades de desarrollo y la incorporación plena de las y los jóvenes al desarrollo del país. Para instrumentar la participación se han diseñado Mesas de Diálogo Interinstitucional y Foros de Diálogo Ciudadano que integrarán los diagnósticos sobre las necesidades, problemática y potencial de las y los jóvenes, así como las propuestas específicas orientadas a modificar las condiciones que inhiben, y reforzar las que propicien su plena incorporación al desarrollo municipal, estatal y nacional.

De esta forma se repite el esquema de hacer políticas públicas que caracterizó al gobierno priísta y que tanto criticó, en su momento, Acción Nacional, ignorando todo el trabajo que venía haciendo el CIEJUV en estrecha relación con la Red Nacional de Investigadores sobre Juventud, en el que la Encuesta Nacional de Juventud era el inicio de un trabajo serio de diagnóstico sobre las problemáticas juveniles en México, y cuyos resultados perfilarían las políticas públicas hacia los jóvenes de nuestro país; se regresa a la forma vertical de diseñar dichas políticas, en la que las voces de los actores centrales se pierden o, en todo caso, se manipulan. La idea central de la administración del gobierno de Fox, era aprovechar la infraestructura existente para impulsar la creación de oficinas de atención a la juventud a nivel estatal y municipal, para desde allí, impulsar las políticas de atención, una vez más, desde el centro del país a través de dichas oficinas, pero sin la urgente descentralización de decisiones y, sobre todo, presupuestos. No es que no sea positivo que exista una oficina para la atención de la juventud en cada uno de los municipios del país, sino que el diseño de estas desde el centro del país repite el esquema centralista de administración pública “desde arriba”, sin recuperar las necesidades específicas de cada región, cada poblado y cada estado del país.

Mientras tanto, la instalación de la red de oficinas integradas desde la federación hacia cada uno de los 32 estados de la república, y desde allí, a los dos mil 336 municipios del país podría ser el avance de la presente administración hacia el final de su gestión, el IMJ mantiene trece “servicios juveniles”: i) sexualidad, ii) becas académicas, iii) empleo juvenil, iv) servicio social, v) premios y certámenes, vi) prevención de adicciones, vii) medio ambiente, viii) género, ix) talleres, foros y encuentros juveniles, x) centros Causa Joven, xi) enlace con organizaciones, xii) apoyo a jóvenes indígenas, y xiii) red de turismo y recreación. Todo ello con la finalidad de atender las necesidades y proyectos de los cerca de 34 millones de jóvenes mexicanos entre los 12 y los 29 años de edad. Con la atención selectiva a cierto tipo de jóvenes por parte del IMJ, se dio inicio a un nuevo periodo de distanciamiento entre el Estado mexicano y la juventud del país. Como se vio, durante el gobierno de Vicente Fox los programas y las acciones emprendidas no lograron impactar a los grandes contingentes juveniles, ni mucho menos sus problemáticas específicas y diversas. Para marzo del año 2006, y ante las nuevas elecciones de ese año, Christian Castaño deja la Dirección General del IMJ y Carlos Morales Garduño lo sustituye para llegar al término del sexenio foxista. Durante los nueve meses de la dirección de Morales se trabaja la información correspondiente a la segunda Encuesta Nacional de Juventud 2005 (ENJ) y para octubre de 2006 se empiezan a distribuir sus resultados impresos junto con la base de datos en un disco compacto.

En esta ocasión, el IMJ busca compartir los gastos de las ediciones estatales de la encuesta, pero solamente ocho institutos estatales aceptan invertir en ello. Se planeó entonces, completar la publicación y distribución del conjunto de textos correspondientes a la ENJ 2005 para los primeros meses de 2007. Sin embargo, Felipe Calderón (2006-2012) nombra en diciembre de 2006 a Priscila Vera como directora general del IMJ, quien venía trabajando directamente con organizaciones juveniles al interior del partido en el gobierno (PAN), y es identificada como parte del equipo de Josefina Vázquez Mota. Recién egresada del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la licenciada Vera asume en el IMJ su primer empleo a los veinticinco años de edad, quien desde sus primeros días en el cargo deja ver el perfil que guiará al IMJ durante los siguientes seis años. Una de las primeras medidas tomadas por las nuevas autoridades del IMJ fue separar de su cargo al maestro José Antonio Pérez Islas, en enero de 2007, quien se desempeñaba como coordinador del Centro de Investigación y Estudios de Juventud (CIEJ) dentro del IMJ, su trayectoria abarcaba más de 20 años de labores en el diseño e implementación de políticas de juventud en México. Ello trajo consigo la ruptura, por parte del IMJ, con la Red Iberoamericana de Investigadores de Juventud (RIIJ) con la que el CIEJ venía trabajando desde 1996 a partir de seminarios, publicaciones e intercambios; además de que dicha Red dio el soporte académico para el diseño, implementación y publicación de las dos Encuestas Nacionales de Juventud, y algunos de sus miembros participaban en el Consejo Editorial de las publicaciones del IMJ.

Desgraciadamente este tipo de medidas corresponden sólo a un cambio sexenal, y desconocen la importancia y trayectoria de las personas que trabajan dentro de las instituciones desde tiempo atrás, además dichas prácticas se reproducen automáticamente desde el centro del país, sin una evaluación adecuada y una política de seguimiento y continuidad del trabajo realizado. A nivel local, en marzo de 2007, en el Instituto Jalisciense de la Juventud (IJJ) las nuevas autoridades encabezadas por Sergio Tabares Orozco como director general, le solicitan su renuncia al maestro Miguel Vizcarra Dávila, quien fuera el fundador y primer coordinador del Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud (CIEJUV) del IJJ. Ello también provocó la ruptura del IJJ con la Red Jalisciense de Investigadores sobre Juventud (REJIJ) que aglutina a cerca de 30 estudiosos sobre temas juveniles en el estado de Jalisco, y que también formaban parte del Consejo Editorial de *Jóvenes en la mira. Revista de estudios sobre juventud(es)*, editada por el IJJ y que alcanzó la publicación de seis números semestrales. Miguel Vizcarra también fungía como secretario ejecutivo de la REJIJ, y junto con el licenciado Amaury Fernández Reyes (a quien también se le solicitó la renuncia), organizaba seminarios de estudio y publicaciones sobre los jóvenes de Jalisco.

Entre enero y mayo de 2007, la política de juventud en México queda a la deriva debido a la necesidad de apegarse, como cada sexenio, al nuevo Plan Nacional de Juventud elaborado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Ello provocó, desde la miope mirada del gobierno, el abandono de una importante labor en el estudio y reconocimiento de la problemática juvenil en México, al cortar de tajo con los trabajos de investigación y difusión que se venían desarrollando. Entonces, el enfrentamiento se volvió agudo entre el gobierno mexicano y aquellos jóvenes que, desde sus realidades y problemáticas, se manifiestan y expresan política y culturalmente.

El 13 de marzo del año 2007, en la ciudad de Mérida, Yucatán, el gobierno local reprimió violentamente la marcha que se realizaba en rechazo a la visita del presidente de Estados Unidos George W. Bush, por su política de guerra en el mundo, y antimexicana en nuestra frontera norte. La violación a los derechos humanos de miles de jóvenes yucatecos fue una constante en la actuación de los cuerpos de seguridad involucrados en el operativo, deteniendo incluso a jóvenes que circulaban por el centro histórico de la ciudad, tan sólo por su imagen (tipo de ropa, cabello, tatuajes, perforaciones corporales, trenzas *dreds*, etcétera).

La Liga Mexicana en Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH) afirmó que, de las 24 personas detenidas en el operativo en Mérida y privadas de su libertad, ocho han demostrado (con testimonios de amigos, familiares y hasta sus jefes en el empleo) que no participaron en las protestas por la visita de Bush en ese estado, por lo que no pueden estar involucrados en los hechos que les imputan y que los mantienen en prisión [...] Las detenciones de los jóvenes yucatecos es un fraude judicial multi dimensionado, debido a que se abusa de la buena fe para la venta de la política del miedo. En el contexto político-electoral actual del estado, la estrategia gubernamental es el fomento del terror y el miedo en la población para después pretender demostrar un clima de legalidad y seguridad, por lo que han sido detenidos varios jóvenes que fueron víctimas de desprecio y discriminación por parte de las autoridades.

El operativo policiaco no pudo ocultar la “firma de autenticidad” de quien lo ideó. Con la presencia de “provocadores”, detenciones arbitrarias, amenazas de muerte, “manoseo” a mujeres, entre otras tantas arbitrariedades, resultó ser una copia fiel del operativo llevado a cabo en Guadalajara el 28 de mayo de 2004, en la reunión de los jefes de gobierno de la ALCUE (América Latina, el Caribe y la Unión Europea). En esa ocasión Francisco Ramírez Acuña, entonces gobernador de Jalisco, dejó claro que los jóvenes no deben estar en la calle expresándose, so pena de verse convertidos ilegalmente en delincuentes, además de sufrir las vejaciones de un gobierno intolerante y represor.

El 28 de mayo del 2004, durante una marcha en contra de la cumbre de ALCUE, las corporaciones de policía de Jalisco, al mando del exgobernador Ramírez Acuña, detuvieron con brutalidad a alrededor de 200 personas, muchas de las cuales ni siquiera participaron en la manifestación. Esas personas fueron sometidas a detenciones ilegales, incomunicación, tratos inhumanos y degradantes, y tortura física y psicológica. Ocho internacionales fueron deportados de forma somera, 49 personas fueron remitidas a las autoridades, cuatro menores de edad y 45 adultos acabaron en la cárcel por hasta año y medio inculpados de delitos prefabricados y sin fundamento legal. Tres años después, más de 30 de esos detenidos siguen sujetos a proceso, en las garras de una justicia viciada que no les permite defenderse imparcialmente.

Como secretario de gobernación del nuevo gobierno de Felipe Calderón, Ramírez Acuña repite su mensaje, ahora a los jóvenes yucatecos, y lo agudiza, convirtiendo en algo “cotidiano” y “natural” la violación de los derechos fundamentales de los y las jóvenes que deciden tomar una actitud crítica, sea hacia las acciones de su gobierno, hacia las acciones de gobiernos como el de George W. Bush, o hacia aquellas decisiones en torno al mercado mundial y sus injustas medidas de reproducción y acumulación del capital, que son secundadas, y en ocasiones, perfeccionadas por el gobierno mexicano.

Durante casi 15 días han continuado las movilizaciones y plantones en la Plaza Grande de Mérida, donde todos los días a partir de las 6:00 pm desde el jueves 15 nos hemos reunido familiares, universitarios, campesinos, organizaciones civiles y ciudadanos comunes para luchar por la libertad de expresión y la justicia en el estado. Los medios de comunicación no han informado a la opinión pública sobre estos últimos sucesos y no ha dado un seguimiento claro que permita generar una opinión objetiva sobre el caso. El gobernador del estado, Patricio Patrón Laviada, se ha negado en varias ocasiones a tener una audiencia con los familiares de los detenidos. Al ser abordado por las madres de los jóvenes presos, afuera de las inmediaciones del Palacio de Gobierno, en busca de una respuesta sobre el porqué de la represión y la violación a los derechos humanos de los detenidos, fueron tratadas con prepotencia y aventadas por los “guaruras” de esta autoridad. Ningún medio tomó registro tampoco de esto. Consideramos que esta ola represiva se ha gestado desde las pasadas movilizaciones por el alza en el transporte público, en las que participaron principalmente jóvenes universitarios. Desde esas fechas se ha agudizado la represión y el acoso.

Con el fin de demostrar que estos actos no son aislados, sino que responden a una política de gobierno caracterizada por la intolerancia y la violación a los derechos humanos de los y las jóvenes en México, llamo la atención hacia otro suceso similar.

En esta ocasión, cientos de jóvenes se manifestaron en la ciudad de San Luis Potosí en contra de las acciones de la Minera San Xavier, por considerar que tal industria trasnacional estaba violando la ley al llevar a cabo trabajos que dañan irreversiblemente el medio ambiente y el patrimonio histórico del lugar donde se encuentra (la sierra de San Luis Potosí). Las protestas en marzo y abril de 2007 en contra de la minera aglutinaron a diferentes sectores de la sociedad potosina, entre quienes destacaron jóvenes estudiantes de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Otra vez, la gente joven fue la que sufrió las consecuencias de las acciones autoritarias de los cuerpos policiacos, no sin ser detenidos cinco estudiantes universitarios.

Adrián Míreles Alonso tiene 21 años y es estudiante de la Facultad de Ingeniería; Oscar David Reyes Medrano tiene 20 años y es estudiante del sexto semestre de la Facultad de Derecho; José Emilio Grimaldo de 21 años y también cursa el sexto semestre de dicha Facultad; Helios Barragán Beltrán de 19 años cursa la carrera de Administración; todos pertenecientes a la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Francisco Octavio López López, de 16 años de edad, es bachiller del Colegio Minerva. La semana pasada obtuvo el primer lugar en un debate sobre el tema de derechos humanos en un certamen organizado por el Tec Milenio. Es un alumno con uno de los niveles académicos más altos en el estado de San Luis Potosí.

Estos jóvenes fueron detenidos el 1 de mayo de 2007, después de pintar consignas políticas en contra de la Minera San Xavier en el Palacio de Gobierno de la capital potosina. Desgraciadamente los abusos de autoridad por parte de los policías que los detuvieron, evidentes para quienes estaban allí (autoridades policiacas, prensa, activistas y público en general), se caracterizaron por violar los derechos más elementales que como seres humanos tienen y desembocaron en acusaciones por “cometer” delitos tan graves como el amotinamiento y la asociación delictuosa.

Qué bueno que se sancione a los que grafitearon el Palacio de Gobierno; pero que se les apliquen las sanciones que legalmente les corresponden por los daños causados, y no la desproporción de consignarlos por delitos que no cometieron como “motín” y “asociación delictuosa”, con lo que se pretende atemorizar a los estudiantes y padres de familia para que a cambio de su libertad incriminen a los líderes del movimiento: ingeniero Mario Martínez Ramos, doctor Juan Carlos Ruiz Guadalajara y al abogado Enrique Rivera Sierra, como los instigadores y autores intelectuales de sus desmanes; dirigentes que en una lucha desigual han demostrado su valor por los riesgos, golpes y amenazas que han tenido que soportar, congruencia por su trabajo de concienciar a los potosinos en la defensa del medio ambiente y preservación de nuestro patrimonio histórico; y honestidad por no entrar en negociación alguna con la trasnacional.

En esta ocasión, y como parte de la marcha conmemorativa del 1 de mayo de cada año, un contingente de aproximadamente 40 estudiantes de entre 15 y 21 años de edad, pertenecientes a diferentes colectivos sociales y culturales como el Proyecto de Okupación, la Matriz de las Cenizas, RASH San Luis, Colectivo Soya, entre otros colectivos anarco-punks, e integrantes del Frente Amplio Opositor a la Minera San Xavier, enfatizaron sus protestas en contra de esta empresa trasnacional. Ello ocasionó que agentes enviados desde la capital de la República pertenecientes a la Secretaría de Gobernación siguieran a estos jóvenes, y a unas calles de distancia, fuera ya de la marcha y cerca de las instalaciones de un inmueble “okupado” por La Matriz de las Cenizas, los jóvenes fueron reprimidos brutalmente y detenidos de forma ilegal (incluso agentes policiacos del gobierno del estado ingresaron ilegalmente a domicilios particulares que les habían permitido la entrada a los jóvenes perseguidos). Los jóvenes detenidos fueron golpeados y torturados, algunas mujeres sufrieron agresiones de sexuales, y todos estuvieron incomunicados durante varias horas. Al ser recibidos por los agentes de Gobernación, fueron nuevamente golpeados en la cara con bofetadas, los agentes los insultaron y les escupieron también en la cara. La Procuraduría del Estado negó a los abogados y familiares de los detenidos la petición que hicieron para que médicos particulares ingresaran a dar fe de las agresiones recibidas por los jóvenes aún detenidos (Ruiz, 2007).

El proceso de criminalización de estos jóvenes, y de su derecho inalienable a la manifestación pública pacífica se redondeó, por parte de los medios locales de comunicación, con un discurso que los identificó como “revoltosos” y “criminales”, pero más contundentemente a partir del proceso legal que los acusó de motín, asociación delictuosa y corrupción de menores. Por ser delitos graves no alcanzaron fianza, y cuatro de los jóvenes detenidos, mayores de edad, fueron trasladados al Centro de Prevención y Readaptación Social “La Pila”, mientras que el menor de edad fue trasladado a la Correccional para Menores durante la madrugada del 2 de mayo de 2007.

Desde este clima de hostigamiento no es de extrañar la estigmatización y represión hacia las expresiones juveniles, así como que las políticas de juventud se hallen a la deriva, no sólo en el sentido de que no existen programas y acciones específicas, según género, edad, estrato social, localidad y problemáticas, sino incluso por el hecho de que las (in) acciones de gobierno y sus intervenciones autoritarias han estado alejando a los jóvenes de una vida institucional que les asegure las condiciones mínimas de desarrollo integral, al grado de que hoy se hace evidente el total desinterés por parte del Estado mexicano por conocer de cerca a los jóvenes y sus condiciones de vida. Estamos en un momento histórico difícil como sociedad, en el que la inseguridad, la violencia, la sinrazón, y la crisis provocan incertidumbres y miles de víctimas. Y en esto los jóvenes ocupan un lugar central; pero en lugar de potenciar su desarrollo para salir de tal estado de cosas, se les condena a sufrir las más lacerantes consecuencias de todo ello.

México, junto con Honduras, son los únicos países del subcontinente latinoamericano en los que creció el índice de pobreza. Esta situación está afectando directamente a los jóvenes mexicanos, especialmente en el empleo y la salud. El 18 de noviembre del 2011 la SEP difundió algunos de los resultados de la *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud. Aun cuando se presentaron sólo unos datos muy generales las noticias no son halagüeñas, pues se hizo evidente un proceso de precarización del empleo en los sectores juveniles, y desde allí, su acceso a servicios de salud. En 2005, 82.5% de los jóvenes estaban inscritos en el IMSS o en el ISSSTE; para 2010 esta cifra descendió abruptamente hasta 51.6%. Muchos jóvenes que salieron de estos servicios de salud se incorporaron al Sistema Nacional del Seguro Popular, el cual incrementó su cobertura entre la población juvenil del 9% al 38.9%. Las cifras nos demuestran claramente la precarización del empleo juvenil, ya que alrededor de la tercera parte de los jóvenes que trabajan, pasaron de los empleos formales a los informales. Como afirmó José Antonio Pérez-Islas: El acceso al Seguro Social venía vinculado al asunto del empleo, y en ese sentido, una disminución en el número de afiliados al Seguro Social nos habla de que las condiciones de seguridad social han bajado sustancialmente, por lo que estamos hablando de empleos precarios.

Si a lo anterior le agregamos que para el 2010 casi 22% de los jóvenes en México no estudia ni trabaja, y que son ellos los más afectados (como víctimas y victimarios) de la situación de violencia e inseguridad pública que vivimos, entonces podemos inferir una problemática estructural que afecta directamente a los jóvenes, cuyos orígenes y consecuencias desconocemos ante la falta de interés oficial por reconocer e incidir en tal situación. Inclusive, como también lo indicó Pérez-Islas, la entrega selectiva de ciertos datos, los menos problemáticos, nos habla más de la manipulación de la información al no dar a conocer los datos más clarificadores de las problemáticas juveniles más urgentes por atender.

La Encuesta Nacional de Juventud ofrece resultados muy generales y dejó fuera temas como las condiciones laborales, su percepción política y la problemática actual como la violencia y el narcotráfico, cuestionó José Antonio Pérez Islas, coordinador del Seminario de Investigación en Juventud de la UNAM. Señaló que se trata de una presentación muy general de algunos resultados que son los menos clarificadores de cuál es la condición juvenil actual. “Me parece que son una serie de datos que quisieron dar a conocer, toca a la parte académica solicitar la base de datos y hacer un análisis de ellos, pero parece que en la encuesta están dando lo más esperado, lo más común. No sabemos si las condiciones laborales de los jóvenes se complicaron más o mejoraron y hay otros asuntos que tenía muy claro la encuesta 2000 que tenían que ser comparables, como el tema político”, afirmó.

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) está cerrando así, con la consolidación de un proceso durante su administración de una desatención y desinterés por las problemáticas que afectan a los jóvenes mexicanos; ante quienes se dispone, desde las instituciones de gobierno, de un “diálogo” basado en la descalificación, la estigmatización, la criminalización y la represión abierta hacia lo que se busca, expresa, siente, disiente, imagina, crea y reproduce desde los mundos juveniles contemporáneos. Definitivamente en México, no son tiempos favorables para nuestra juventud, que lástima. Tenemos que trabajar mucho como sociedad para que puedan venir tiempos mejores, y esto es ya urgente.

Es notorio, desde mi punto de vista, que las políticas públicas hacia la juventud en México, con excepción de algunos proyectos truncados dentro del CREA y el IMJ, se han estructurado a partir de intentos institucionales por endosar a la ayuda que se ofrece un costo en la tutela y control de las expresiones y organizaciones juveniles. Es muy importante el trabajo de investigación que ha impulsado el Estado mexicano a través de estos organismos para identificar las características y realidades de una juventud que precisamente se caracteriza por mantenerse en movimiento. (Re)conocer sus necesidades y demandas implica un compromiso permanente, continuo y receptivo que sólo este trabajo de investigación puede aportar. Dicha información debe servir como fundamento de las políticas públicas, y desde allí, marcar los derroteros a seguir en una sociedad como la mexicana: diversa y cambiante.



Sin embargo, los planes y medidas oficiales no han logrado marcar su distancia con las decisiones que les compete solamente a los jóvenes, cayendo siempre en la cooptación y “canalización positiva” de las inquietudes juveniles. Es por ello que los que sí se desmarcan de las instituciones son los jóvenes. Ante diversas experiencias de control, cooptación, fiscalización, ayuda selectiva y la represión abierta, no es de extrañar que muchos jóvenes opten por desmarcarse de aquellas instituciones sociales que supuestamente fueron diseñadas “para apoyarlos”, como también de tantas otras que buscan su representación (como los partidos políticos). Desgraciadamente, los sucesos referidos de abierta y cruenta represión hacia los jóvenes que expresan de formas diversas sus inconformidades y críticas al sistema político mexicano, nos hablan de la opción represiva que asumió el actual régimen encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, quien ha cerrado de tajo una larga trayectoria en el conocimiento de lo juvenil en México y se ha enfocado a detectar, fiscalizar, reprimir y criminalizar todas las manifestaciones juveniles que buscan, porque creen en ello, un mundo mejor y unas relaciones sociales verdaderamente democráticas e incluyentes.

Buena parte de la juventud está arribando a la conclusión que de lo que se trata aquí no es de que una opción partidista gobierne o la haga alguna otra. Más allá de esto, sus preocupaciones giran en torno a poder expresarse y organizarse según mejor les parezca, y desde allí recibir el apoyo institucional que se merecen por ser jóvenes mexicanos. Seguir decidiendo por los jóvenes y criminalizar sus expresiones es seguir propiciando su alejamiento de las instituciones, las que insisten en convocarlos desde criterios propios de un sistema cerrado y adulto-céntrico. Las políticas públicas en materia de juventud tienen delante de sí un compromiso muy fuerte: “toda” la juventud mexicana en su amplia “diversidad” y permanente “transformación”.

AVANCES DE **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO**

02

Avances de las Políticas Públicas para la Igualdad de Género en México

Benjamín Chacón¹

Es importante tener en cuenta que las normas, prácticas, símbolos y valores son elaborados y moldeados socialmente dentro de cada cultura, por ende, son creados por las personas en su misma cultura. Cabe la posibilidad de que en algunos lugares lo masculino y lo femenino sea diferente de cómo lo conocemos de hecho, porque esa cultura lo ha determinado de esa forma. Entonces, no perdamos de vista que la construcción de género varía de una cultura a otra e inclusive, varía a lo largo del tiempo dentro de una misma cultura.

La construcción de género se interrelaciona con otras condiciones objetivas y subjetivas en la vida de cada persona: su cultura, la etnia a la que pertenece, su clase social, su edad, su pertenencia a una comunidad religiosa, su planteamiento político, la historia de su comunidad y su historia familiar. Es así que, podemos decir que el género es un concepto pluridisciplinar, atravesado por otras categorías sociales - como las que acabamos de mencionar -. Todas estas características se traducen en las condiciones de vida de mujeres y hombres, en su forma de ser, de existir y de crear.

Es también importante recordar lo siguiente: sexo no es género, género no es sinónimo de mujer, es menester remarcar que el género es aquello que diferencia a los hombres de las mujeres en sus relaciones sociales. Es más, podemos referirnos a género como una categoría analítica que cruza transversalmente toda la estructura de nuestra sociedad, es una categoría que puede ser aplicada a todas las áreas del desarrollo social, en lo político, económico, ambiental, social, cultural e institucional.

El sistema sexo-género es la constitución simbólica y la interpretación socio-histórica de las diferencias anatómicas entre los sexos. El sistema sexo-género alude a que en el corazón de la sociedad existe un mecanismo que distribuye los recursos (políticos, económicos, culturales o de autoridad, entre otros) en función del género.

Adicionalmente, los estereotipos de género son creencias, valores y normas socialmente construidas entre hombres y mujeres y que son ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad. Dichas construcciones se elaboran y refuerzan mediante refranes, canciones, cuentos, los medios de comunicación, la religión, las costumbres, la cultura, la educación, etc.

¹ Chacón, Benjamín. *Avances de las políticas públicas para la igualdad de género en México*. Documento de trabajo No. 568. Págs. 1-58



. Podemos decir que son mecanismos ideológicos que refuerzan la desigualdad. Es a partir de estos estereotipos que se generan los roles de género.

Los roles de género son, entonces, tareas y actividades que una cultura asigna a cada sexo. Son comportamientos aprendidos por mujeres y hombres en una sociedad determinada, también están influenciados por la edad, la clase social, la raza, la etnia, la religión y las ideologías; así como por el medio geográfico, económico y político.

Ahora bien, con base en la supuesta “inferioridad biológica de las mujeres”, es que ocurre un sistema que justifica la dominación, explotación, opresión y/o discriminación de las mujeres, este sistema se conoce como sistema patriarcal. Esto nos lleva a definir el concepto de discriminación de las mujeres como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga como objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera.

La discriminación de género es entonces el trato perjudicial que se da a una o a un individuo, fundado en un estereotipo. También se le conoce a esta forma de discriminación como sexismo o discriminación sexual.

Ahora bien, las relaciones de género son las vías mediante las cuales una sociedad define sus derechos, responsabilidades, las identidades (femenino/masculino) y determina el tipo de relaciones sociales entre mujeres y hombres. Las relaciones de género influyen las condiciones de vida de las mujeres y los hombres y fijan su posición y poder dentro de la sociedad.

Las características principales de las relaciones de género son las siguientes: Son una construcción social, ello implica que pueden ser diferentes de una cultura a otra, de una religión a otra o de una sociedad a otra.

Están jerarquizadas. Su principal característica es la desigualdad, es decir, existe una jerarquización de géneros según la cual los hombres ocupan un lugar privilegiado en relación a las mujeres.

Son dinámicas y están en el centro de las relaciones sociales. Cambian, varían y evolucionan a lo largo del tiempo.

Un aspecto importante a tomar en consideración cuando se habla de género es la división sexual del trabajo, esta se concibe como la estructura primera sobre la cual se asienta el sistema de dominación patriarcal. Divide jerárquicamente a la sociedad entre un espacio público-político con rostro marcadamente masculino y otro privado-doméstico con rostro básicamente femenino.

Ahora tocaremos dos conceptos muy importantes bajo la perspectiva de género y que hay que entender muy bien: equidad de género e igualdad de género.

La equidad de género implica una serie de acciones que buscan el trato justo para mujeres y para hombres. Asegurar esta justicia requiere de nuevas medidas por parte de la sociedad, y así compensar las desventajas históricas y sociales que les han impedido, lo mismo a mujeres que a hombres, beneficiarse de oportunidades iguales. Aunque la equidad lleva a la igualdad, no son sinónimos. A partir del concepto de equidad de género se pueden incluir tratamientos iguales o diferentes, aunque considerados equivalentes en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

En ese mismo sentido, en el Modelo de Equidad de Género MEG 2012 se estipula que, de conformidad con los principios de no discriminación y responsabilidades del Estado mexicano marcados por el derecho internacional de los derechos humanos, el término de equidad no es sinónimo de igualdad. Se entiende que la igualdad de género supone el pleno y universal derecho de hombres y mujeres al disfrute de la ciudadanía, no solamente la política sino la civil, sin embargo, ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades, no han de depender de si han nacido hombres o mujeres.

La palabra equidad remita a la igualdad. Se reconoce a la equidad como un medio para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, porque busca la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier ámbito de la vida. Entonces, podemos hablar de la equidad de género como una estrategia, una acción diferencial o una acción afirmativa.

La igualdad de género es lo opuesto a la desigualdad de género, no a la diferencia de género, y se dirige a promover la plena participación de las mujeres y los hombres en la sociedad. Es un término que añade el enfoque de género al principio histórico ilustrado y derecho fundamental de la igualdad (a cada persona de una sociedad le deben ser asegurados los derechos básicos y el goce de un mínimo de beneficios sociales y económicos).

Complementariamente, la igualdad de género apunta a que todo ser humano debe y puede gozar de sus derechos. No implica que hombres y mujeres sean idénticos, ni que sea necesario hacer más semejantes a las mujeres respecto de los hombres, para que puedan gozar de los mismos derechos. La igualdad entre hombres y mujeres implica un trato idéntico o diferenciado que resulta en una total ausencia de discriminación contra las mujeres por el solo hecho de ser mujeres, en lo que respecta al goce y ejercicio de sus derechos humanos.

La igualdad de género ha sido reconocida como un derecho fundamental en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmada a través de diversos instrumentos internacionales, como veremos más adelante.

La igualdad formal es, ante todo, la igualdad ante la ley, es decir, la negación de los privilegios. Dentro de la igualdad real se puede hablar de la igualdad de oportunidades y de la igualdad de resultados. La igualdad de oportunidades se refiere a la igualdad de medios que se ponen al alcance de la persona, de tal modo que los resultados dependen de las capacidades de cada persona. En la igualdad de resultados se pretende que éstos no dependan de las capacidades, sino que dichas capacidades se equiparen mediante medidas de acción positiva.

Veamos ahora qué se entiende por acción afirmativa o positiva. Esta es un tratamiento desigual que favorece a quienes parten de una situación de desventaja. Tiene por objetivo asegurar una auténtica igualdad de oportunidades a todas las personas, bien sea ante el mundo laboral o, en general, ante la vida. Las acciones afirmativas o positivas son medidas especiales de carácter temporal que los Estados pueden tomar para acelerar el logro de la igualdad entre los sexos, sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres.

Habiendo dicho lo anterior, podemos hablar de la perspectiva de género como un enfoque que permite analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Es un enfoque aceptado mundialmente para lograr la igualdad de género.

Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como las de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, con el fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros.

En este apartado del marco conceptual se presentan los principales referentes normativos existentes y los instrumentos prioritarios a nivel internacional de los derechos de las mujeres, a saber: la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su protocolo facultativo, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la V Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo y su Programa para la Acción; y en el ámbito particularmente interamericano, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará”. Finalmente, se abordarán también los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La Convención reconoce que a pesar de los instrumentos jurídicos existentes que consagran la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la discriminación contra la mujer sigue existiendo en todas las sociedades y se reafirma que ésta atenta contra la dignidad humana y obstaculiza el bienestar de la familia y de la sociedad. Adicionalmente, aborda tres grandes ámbitos necesarios para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres: 1) los derechos civiles y la condición jurídica y social de la mujer; 2) los derechos reproductivos de la mujer y

3) las consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos.

En su artículo 1° define la discriminación de la mujer - ya habíamos comentado al respecto - como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". En su artículo 2° declara que los Estados parte condenan tal discriminación y acuerdan poner los medios apropiados para eliminarla.

Los Estados que han ratificado la Convención se obligan jurídicamente a adoptar una serie de medidas tendientes a lograr: el pleno desarrollo y adelanto de la mujer (art. 3); la igualdad entre hombres y mujeres (art. 4); la modificación de patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres (art. 5); la supresión de todas las formas de trata y explotación (art. 6); la eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país (art. 7); la promoción de la participación de la mujer en la esfera internacional (art.8); la no discriminación en cuanto a la nacionalidad (art. 9); igualdad de derechos en el ámbito de la educación (art. 10); en el empleo (art. 11); en la atención médica (art. 12); en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares (art. 16) y en la promoción de la mujer en el mundo rural (art. 14); entre otros más.

La CEDAW es un hito histórico en la protección de los derechos de las mujeres porque: Es un instrumento jurídicamente vinculante: la definición que hace de discriminación tiene valor legal y pasa a ser parte de la normativa nacional de los Estados parte.

Prohíbe la discriminación en todas las esferas, pública y privada, de la vida. Precisa que el acto discriminatorio puede producirse en distintas etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, el goce o el ejercicio.

Fortalece el concepto de la indivisibilidad de los derechos humanos al recoger en un único instrumento derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos, así como derechos colectivos y el derecho al desarrollo.

Define la discriminación y establece y promueve un modelo de “igualdad sustantiva” que comprende igualdad de oportunidades, igualdad de acceso a las oportunidades e igualdad de resultados.

Obliga a los Estados parte a respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres. Faculta a los Estados parte para adoptar medidas temporales de “acción afirmativa”, medidas de carácter temporal que aceleren el logro de la igualdad entre los sexos sin que éstas sean interpretadas como discriminatorias para los hombres.

Reconoce el papel de la cultura y las tradiciones en el mantenimiento de la discriminación contra la mujer y obliga a los Estados a eliminar los estereotipos en los roles de hombres y mujeres.

Con el fin de dar seguimiento a los avances derivados de la puesta en marcha de la Convención por parte de los Estados signatarios, se estableció el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual está formado por 23 expertas en género, elegidas por sufragio secreto de una lista de personas propuestas por los Estados parte.

Adicionalmente, en el año 2000 se logró que la CEDAW pueda equipararse con otros tratados internacionales de derechos humanos ya que entró en vigor el Protocolo Facultativo de la CEDAW; dicho protocolo introduce el procedimiento de peticiones o comunicaciones individuales, por medio del cual cualquier víctima, sea una persona o un grupo de personas, puede presentar al Comité quejas por una violación de sus derechos, que resulte de una acción u omisión del Estado parte. Por otro lado, este protocolo faculta al Comité para iniciar investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos de la mujer en un Estado parte.

La Declaración de la Cumbre del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de Estado y de Gobierno de las Naciones Unidas en el año 2000, logra consensuar 8 objetivos comunes y medibles expresados en 18 metas y 48 indicadores.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son los siguientes: Erradicar la pobreza y el hambre. Lograr la enseñanza primaria universal. Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Reducir la mortalidad infantil. Mejorar la salud materna. Combatir el VIH y SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

De los ocho objetivos del milenio, la igualdad de género se expresa en el tercer objetivo, que establece como meta eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza antes de finales de 2015.

Adicionalmente, el objetivo quinto inicialmente incluía únicamente una meta, la de reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna. A través de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2005 se logró incluir una segunda meta para este objetivo, lograr el acceso universal a la salud reproductiva para 2015.

Políticas públicas y enfoque de género

Al hablar de políticas públicas podemos caer en un debate muy intenso y productivo dado que existen muchas posturas respecto de la definición de ellas mismas, hay muchas definiciones de políticas públicas; debate que si bien es ciertosería muy enriquecedor, está afuera de los alcances del presente documento.

Es por ello que adoptaremos la siguiente definición de políticas públicas: son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

Adicionalmente, toda política pública encubre una teoría del cambio social, es decir, que hay una relación causa efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción política. Esta causalidad se identifica a través de los objetivos, los contenidos y los instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de sus actuaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social.

Las políticas públicas de igualdad de género podemos definirlas entonces como el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre hombres y mujeres.

También las podemos concebir como la puesta en marcha de medidas compensatorias tendientes a eliminar discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc. La concreción de sus acciones implica incorporar en la metodología la perspectiva de género en el análisis, planificación, desarrollo y evaluación.

Para que sean eficaces, las políticas de igualdad de género han de abordar los objetivos siguientes: Eliminar los obstáculos existentes para la consecución de la igualdad real, actuar tanto sobre las normas como sobre las costumbres.

Compensar los efectos que ha producido la discriminación histórica padecida por las mujeres.

Fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que han sido excluidas hasta el momento.

Vamos a iniciar en los albores de la lucha por la igualdad de género. De acuerdo con información del Instituto Nacional de las Mujeres, como resultado de estos movimientos, el principio fundamental de igualdad jurídica entre hombres y mujeres se integró a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1974, mediante la reforma al Artículo 4°. Un año más tarde, a partir de 1975 las reformas legislativas en pro de la igualdad jurídica destacan la labor conjunta y de consenso de los partidos políticos promovida por las propias mujeres legisladoras federales y locales, quienes, más allá de las posiciones partidistas, han unido esfuerzos para alcanzar un objetivo común: la equidad de género. En ese tenor, fueron reformados algunos instrumentos normativos como códigos civiles y penales en varios estados de la República Mexicana, lo que busca garantizar los derechos de las mujeres.

En 1980 se creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo, el cual propuso un conjunto de iniciativas específicas orientadas a promover el mejoramiento de la condición social de las mujeres. En 1985, se instaló una Comisión para coordinar las actividades y los proyectos sectoriales en la materia y preparar la participación de México en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, la de Nairobi, celebrada en 1985.

Todos los esfuerzos anteriores fueron reconocidos por el Comité de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en la presentación de los informes periódicos 3° y 4° presentados por el Gobierno de la República.

Con la llegada del Gobierno del Presidente Vicente Fox, se dio pie a una mayor atención a las políticas públicas en materia de equidad de género e igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Muestra de ello es la creación, en enero de 2001, del Instituto Nacional de las Mujeres. Este se creó como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión.

A este instituto se le asignó el objetivo general³² de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

Adicionalmente, tiene como objetivos particulares los siguientes: Promover, proteger y difundir los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en nuestra Carta Magna así como diferentes tratados internacionales ratificados por México, principalmente en lo que se refiere a derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres.

Un objetivo fundamental, total diría yo, es el de promover, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres incorporando la participación de la sociedad.

La coordinación, seguimiento y evaluación de todos los programas, proyectos y acciones para la no discriminación y la equidad de género, buscando la concertación social indispensable para su implementación, coordinando de manera permanente las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos estatales y municipales, así como organizaciones de los sectores social y privado, en la materia.

Promover la cultura de la no violencia y la no discriminación en contra de las mujeres y de la equidad de género. Promover y monitorear el cumplimiento de los tratados internacionales signados por nuestro país.

Ejecutar programas de difusión e información para las mujeres de carácter gratuito y alcance nacional, para que las mujeres sepan de sus derechos, procedimientos de impartición de justicia, y tengan información acerca de los programas y políticas públicas de organismos no gubernamentales y privados para la equidad de género.

El Instituto se previó con una estructura orgánica y funcional conformada por la Junta de Gobierno, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, el Consejo Consultivo, el Consejo Social y la Contraloría Interna. La Junta de Gobierno se integraría por la titular de la Presidencia del Instituto, así como un conjunto de vocales propietarios con derecho a voz y voto.

También habría invitados con derecho a voz, únicamente, sin voto, los cuales serían dos representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos representantes del Consejo de la Judicatura Federal. Asimismo, dos integrantes de los tres Grupos Parlamentarios con mayor representación en la Cámara de Diputados y uno de cada uno de los restantes Grupos Parlamentarios; los mismos criterios aplicarían para la Cámara de Senadores.

Pues bien, el Instituto (INMUJERES) ha formado parte importante de las políticas de igualdad de género en el país, ya que dicho instituto opera con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, programa especial que engloba las acciones de la Administración Pública Federal y establece una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para potenciar su agencia económica a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. A través de este plan, la Administración Pública Federal convoca a las dependencias de los tres órdenes de gobierno, así como también a los tres Poderes de la Unión, en vinculación con la sociedad civil, a realizar acciones que promuevan el desarrollo de las mujeres bajo los principios democráticos de igualdad y no discriminación.

En sus orígenes, el Instituto operó con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres, mejor conocido como PROEQUIDAD. Este plan se fundamentaba en uno de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, a saber, poner a disposición de las mujeres los medios y recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional.

Este documento resalta que para poder alcanzar los objetivos que plantea el PROEQUIDAD, se requiere del acuerdo entre el gobierno, la sociedad civil organizada, las instituciones académicas y de investigación y, en general, de la ciudadanía toda. Al haber establecido el Gobierno al humanismo como eje de su proyecto de acción, plantea la necesidad de considerar a todos los seres humanos como iguales, lo cual implica impedir cualquier tipo de discriminación. Por lo tanto, PROEQUIDAD estaba inserto en el propósito de avanzar en la solución de un problema estructural de la sociedad mexicana: el trato discriminatorio que han recibido las mujeres, a lo largo de toda su historia, en los ámbitos familiar, jurídico, educativo y laboral.

De esta manera, se buscaba una participación femenina con mayor fuerza y amplitud en la vida económica, política y cultural del país, siempre bajo un marco de equidad y bajo una estrategia que garantice su inclusión abierta e irrestricta en la dinámica social.

El Gobierno 2000 - 2006 diseñó una estrategia de políticas y programas coordinados con el fin de impulsar una intervención intersectorial e interinstitucional para dar atención a los problemas de género que más afectan a nuestra sociedad. Esto permitirá que, en el largo plazo, esta perspectiva sea incorporada de manera firme e irreversible, no sólo a las políticas de gobierno, sino además a los valores de la cultura nacional, para que la igualdad de género forme parte de la manera de pensar y de vivir de todas las mexicanas y mexicanos.

Aún durante el sexenio del Presidente Fox se dio la aprobación y promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres⁴⁰, vigente desde agosto de 2006. Dicha ley daría forma a la Política Nacional de Igualdad, integrada por el Sistema Nacional de Igualdad, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD); y el mecanismo de observancia, seguimiento y evaluación que estaría a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esta ley tiene como finalidad regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado; promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Enarbolaría, además, los principios rectores de igualdad, no discriminación y equidad.

Se estableció que el Instituto es la instancia rectora de la política de Estado en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En el siguiente sexenio, el del Presidente Felipe Calderón, se dieron dos hitos en el avance en pro de la igualdad de género.

En primer término, en febrero de 2007 se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de alta importancia por establecer los lineamientos jurídicos y administrativos con los cuales el Estado intervendría en los diferentes órdenes de gobierno para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Esta ley establece la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, el cual se integra por nueve dependencias de la Administración Pública Federal: SEGOB, SEDESOL, SSP, PGR, SEP, SS, CONAPRED, SNDIF e INMUJERES; siendo presidido por Gobernación y con la Secretaría Ejecutiva a cargo de INMUJERES.

Ambos ordenamientos jurídicos, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia sirvieron para configurar y nutrir el contenido de lo que sería el PROIGUALDAD.

En segundo término, se promulgó en 2008 el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009 - 2012 (PROIGUALDAD), el cual se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012 a partir de su Eje Rector 3 denominado Igualdad de oportunidades, en su punto 3.5 que es “Igualdad entre mujeres y hombres”, a partir del cual se desprendía la tarea - prioritaria para el Estado mexicano - de promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad.

El PROIGUALDAD, en ese entonces, reconocía la urgente necesidad de construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y procurar que tal transversalidad fuera posible también en los gobiernos estatales y municipales. En general este Programa establece una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad; así como fortalecer las capacidades de las mujeres para potenciar su agencia económica a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.

En el Programa se especifican con detalle las estrategias, líneas de acción, metas e indicadores de cada uno de estos objetivos estratégicos.

A continuación, comentaremos sobre los avances de la política de igualdad entre hombres y mujeres en función de los objetivos estratégicos planteados en el PROIGUALDAD 2009 - 2012, posteriormente, vamos a presentar los resultados de una serie de indicadores que miden la desigualdad de género en el país.

Como parte de la institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Federal, podríamos decir que se tuvieron avances importantes ya que, por ejemplo, en 16 de los 19 programas sectoriales de las dependencias federales del gobierno de Calderón se incluyó acciones e indicadores tendientes al logro de la igualdad de género, y en cinco dependencias se desarrollaron planes y programas específicos en materia de género.

En 2009 se instauró el Programa de Cultura Institucional, que buscaba contribuir a la promoción de cambios con perspectiva de género en las estructuras, procesos y valores que sustentan la cultura organizacional de la APF, y transformarlas en espacios de productividad, desarrollo humano e igualdad para las/los servidoras/es públicos, que proporcionen más y mejores servicios a la ciudadanía.

Un avance fundamental es que, después de 111 años de operación, en las escuelas superiores militares se permitió el acceso de mujeres y se incorporó la perspectiva de género en sus planes de estudio. Como parte de la política de capacitación en género que llevó INMUJERES, se consolidó un modelo de profesionalización para certificar las competencias de las y los servidores públicos para incorporar la perspectiva de género en la planeación, ejecución y evaluación de la Política Nacional para la Igualdad.

Fue instituido el Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de la Mujer, para impulsar y fortalecer la creación, desarrollo y consolidación de dichas instancias, y mediante éstas promover la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género, y el diseño y aplicación de políticas públicas a favor de la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de desarrollo local. Esta fue una acción importante ya que permitió un acercamiento de la gestión pública con la ciudadanía desde la perspectiva de género.

En cuanto a la evaluación y sistemas de información con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, en los Programas Anuales de Evaluación se fue incluyendo la perspectiva de género a través de la actualización de las matrices de marco lógico de los programas a evaluar, se fueron generando indicadores que midieran los avances en la igualdad de género en los programas federales así como se actualizaron los sistemas de información de tales programas con tal de que se incluyeran variables de género en diferentes desagregaciones. Asimismo, desde 2009 se realizan evaluaciones estratégicas sobre la inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de salud, vivienda, trabajo y proyectos productivos, entre otros temas.

En el ámbito internacional, México a través de INMUJERES respondió a los compromisos del Estado mexicano en materia de género en el ámbito internacional, coadyuvó al desarrollo de las relaciones de cooperación con los países de la región para impulsar el avance de las mujeres y la igualdad de género, el INMUJERES atendió y dio seguimiento a diversos compromisos internacionales y mecanismos intergubernamentales en los ámbitos mundial, hemisférico, regional y binacional.



Como resultado de las acciones emprendidas para garantizar un marco jurídico nacional que proteja los derechos de las mujeres en condiciones de igualdad, y derivado de la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2006, se instaló el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a nivel federal, y se establecieron a nivel estatal leyes de igualdad y sistemas estatales por la igualdad.

Adicionalmente, todas las entidades federativas han tipificado la violencia familiar como delito y 30 de ellas la consideran causal de divorcio. En este proceso de armonización, destaca el Distrito Federal, que eliminó todas las causales al implementar el divorcio encausado, lo que permite disolver el vínculo matrimonial sin necesidad de probar una causal, hecho que representaba una gran carga y desventaja, principalmente para las mujeres cuando tenían que demostrar una situación de violencia. Otro avance es que en 30 entidades federativas la violación por parte del cónyuge se considera un delito.

En nuestro país en los últimos años se ha dado un fortalecimiento institucional y avance en las políticas públicas por la igualdad de género, se han avanzado en el desarrollo institucional que soporte dichas políticas mediante reformas legislativas, diseño e implementación de programas y políticas así como también de los mecanismos de seguimiento, técnicos y ciudadanos, necesarios para monitorear la implementación, corregir errores y reencauzar los esfuerzos.

Otro aspecto importante es el alto valor agregado que aporta la ciudadanía y el sector social a las políticas de igualdad de género, aunado a los esfuerzos de transversalidad a lo largo de toda la Administración Pública Federal y también los niveles subnacionales.

Presentamos cuatro índices que sirven para medir los avances en la disminución de la desigualdad de género a nivel internacional, de hecho, son índices contruidos por diversos organismos internacionales como el PNUD. Tales indicadores son: índice de Desigualdad de Género, desarrollado y publicado por el PNUD; índice de Equidad de Género, del Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Erasmus de Rotterdam, índice de Brecha Global de Género, del Foro Económico Mundial; y índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres, de la Unidad de Inteligencia Económica.

En términos generales, a partir de los cuatro índices podemos inferir que la desigualdad de género se ha reducido en los doce años que abarca la medición, de 2000 a 2012.

La nueva agenda de investigación derivada del presente documento gira en torno a diversos aspectos tales como 1) evaluación de las partidas presupuestales destinadas a la igualdad entre los géneros desde 2001 a 2014, 2) efectos de lo que fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en la igualdad de género entre su población beneficiaría.

MOVIMIENTOS

JUVENILES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN MÉXICO

03

Movimientos Juveniles y Políticas Públicas de Juventud en México

Robert González García¹

Juan Antonio Taguenca Belmonte

Se realiza un análisis de la participación ciudadana de la juventud mexicana y de las políticas públicas que atienden a sus necesidades, es decir, que los tienen como grupo social con características propias derivadas de su rango de edad, motivación biológica, que hace necesario su sujeción a acciones específicas de las instituciones gubernamentales. Esto se justifica mediante la división social por edades. Esta división particulariza determinadas problemáticas que afectan diferencialmente a jóvenes, adultos y adultos mayores. De ahí que se dé un tratamiento institucional específico para los jóvenes que se canaliza mediante subdivisiones sociales problematizadas: sexualidad, salud, trabajo, ocio, cultura y adicciones son algunos ejemplos de ello.

El artículo se centra en los jóvenes, la participación y la política pública de éstos. Estos tres elementos sirven de marco referencial para el artículo. Asimismo, se orienta hacia el análisis de las políticas públicas enfocadas a la juventud. En este sentido, se adopta la perspectiva de la gobernanza o gobierno en red. Se parte del concepto de participación, entendiéndola como toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos; y de política pública, definida como las acciones gubernamentales que son producto de una agenda pública que emana de las demandas ciudadanas. Es también importante señalar que se parte de la gobernanza participativa y de proximidad, en su visión normativa, como forma más democrática y eficiente de articular la participación ciudadana y las políticas públicas.

En primer lugar, se revisará bibliografía relevante sobre la participación juvenil que ha tenido lugar en México en los últimos años, la cual refleja un resurgir de la implicación de los jóvenes mexicanos con la política. Se tomará en cuenta tanto la participación convencional (fundamentalmente electoral) como la no convencional (en especial la que se vehicula a través de los movimientos sociales), con el fin de detectar si existen cambios o continuidades en la cultura política juvenil mexicana y en qué sentido. Ello nos permitirá elaborar hipótesis que puedan ser contrastadas en futuras investigaciones. Se presenta la orientación conceptual elegida por los autores del artículo para abordar la conceptualización de la juventud.

¹ Revista de Ciencias Sociales y Humanas. No. 31, septiembre del 2019. Págs. 34-57

En el segundo apartado, se presenta la emergencia de nuevos movimientos juveniles como el Yo soy 132 o el de solidaridad con la desaparición forzada de los

43 de Ayotzinapa, como contrapuntos a la desafección hacia los mecanismos de lademocracia representativa tradicional.

El tercer apartado analiza si los cambios en la participación juvenil en México se han traducido o no en cambios sustantivos en términos de cultura política juvenil.

El cuarto apartado se dedica a abordar las políticas públicas mexicanas que tienen como objetivo a la juventud. Al respecto, se realiza una síntesis histórica partiendo de su surgimiento y analizando su desarrollo desde la teoría normativa de la política pública.

Los cuatro apartados permiten realizar un ejercicio comparativo entre la participación ciudadana juvenil y las políticas públicas que tienen como objetivo a la juventud, por un lado, con la gobernanza participativa y de proximidad, en su visión normativa, por el otro. Este ejercicio se retoma en las conclusiones.



En cuanto a la metodología utilizada, el análisis documental se define como: "..., un trabajo mediante el cual [...] extraemos unas nociones del documento para representarlo [...] Analizar, por tanto, es derivar de un documento el conjunto de palabras y símbolos que le sirvan de representación". En nuestro artículo nos apoyamos de fuentes bibliográficas, principalmente teóricas, y en las categorías de análisis siguientes: Participación juvenil, desafección democrática, movimientos juveniles de protesta, Yo Soy 132 y políticas públicas de juventud, todas ellas aplicadas a México.

Respecto a la hermenéutica de los procesos sociales, ésta la entendemos desde una reconstrucción permanente de los individuos de: "sus condiciones y sus mundos de la vida, [en la que aprenden] a reconocer y apropiarse de la infinidad de recursos construidos por la civilización en los diferentes dominios de la vida social. Recursos y dispositivos técnicos, y recursos y dispositivos simbólicos". Aquí se utilizaron fuentes bibliográficas teóricas y el análisis se implementó con base al procedimiento del socio análisis, que "permite entender el territorio mediante un mapa de relaciones y estructuras de poder que determinan las interacciones entre los distintos agentes, instituciones y grupos sociales". Al respecto, se realizó el esfuerzo de objetivar la posición de los jóvenes estudiados con respecto a la política.

La participación juvenil en México

Respecto al marco conceptual de la participación juvenil, la primera cuestión que se presenta es la de definir qué se entiende por juventud. Al respecto, existen estudios que consideran joven a aquella persona que se halla en una etapa posterior a la adolescencia, una etapa en la que el individuo ya puede iniciar su proceso de emancipación. En este sentido, la frontera con la niñez se establece en la edad legal para trabajar y manejar, que en México es a los 16 años.

Sin embargo, para analizar la participación electoral de los jóvenes es necesario considerar, por la parte baja de la horquilla, solo a los que tienen cumplidos los 18 años, puesto que antes de esa edad no se tiene el derecho político de votar en la mayoría de los países, aunque se haya abierto un debate sobre la posibilidad de que el derecho a voto sea a partir de los 16 años. Finalmente, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política 2012 (ENCUP) delimitó el rango de jóvenes a entre 18 y 29 años. Teniendo en cuenta lo expuesto, utilizaremos este último rango para delimitar a los jóvenes mexicanos en su relación con la política. De esta forma, el criterio utilizado institucionalmente para la participación política es el de rango de edad, que contiene en sí el aspecto legal de inicio de un derecho político tan importante como es el ejercicio de elección de representantes en la esfera pública.

Lo anterior no es óbice para que en este artículo no nos posicionemos teóricamente. Existen en la actualidad varios enfoques teóricos sobre la juventud, de los cuales destacamos los siguientes, dada la importancia que han adquirido.

Enfoque de la transición funcionalista. Se basa en los ciclos vitales, en la que la juventud es tratada “como una categoría social [delimitada por] criterios demográficos”. Es un enfoque que permite la administración de la juventud, al permitir su categorización social, haciendo posible “el ejercicio institucionalizado de políticas públicas singularizadas en rangos de edad concretos”. Su variante es adulto-céntrica, ya que considera la juventud como una etapa previa a la edad adulta y en la que el joven se presenta como una especie de adulto incompleto, “que todavía tiene que madurar”. Es una visión paternalista y que analiza a los jóvenes “en negativo”, es decir, destacando todas aquellas características que les faltan para llegar a la etapa adulta.

Enfoque de la transición biográfica. Se centra en la biografía de los individuos y tiene una posición culturalista muy influenciada por los estudios de identidad juvenil, y con poco desarrollo de las cuestiones materiales que afectan a los jóvenes. Este enfoque destaca la heterogeneidad de las trayectorias biográficas juveniles, las transiciones a las que éstos se enfrentan —por ejemplo: escuela-trabajo, hogar parental-hogar propio— y tres dimensiones: biográfica, institucional y socio-histórica, tal y como se muestra en los trabajos de Coleman y Husen y Furlong y Cartmel.

Enfoque nominalista. Recoge el trabajo previo de Mannheim, en el que la juventud solo constituye un grupo social cuando enfrenta idénticos acontecimientos en idénticos periodos de vida, y en el que el origen social adquiere especial relevancia, por ejemplo, desde la invención social o como categoría socio-histórica.

Enfoque del conflicto generacional. Parte de las ideas de Bourdieu sobre el conflicto que mantienen jóvenes y adultos en diferentes campos sociales, y que es consecuencia de diferentes estados sociales que conforman distintas producciones de sujetos diferenciadas por edad, con la consecuente división desigual del poder y demarcación sucesoria. Una variante de este enfoque es la del denominado radicalismo juvenil, que pone el énfasis en la ruptura generacional y en su potencial transformador.

De los enfoques vistos, nos decantamos por el de la transición biográfica, también conocida como la de los ciclos vitales. En esta se considera la infancia, la adolescencia y la juventud como tramos en el proceso biográfico de los sujetos hacia la toma de posición en los roles familiares y otros tramos vitales hasta la vejez y la posterior decrepitud. Su metodología específica es la de los itinerarios y las trayectorias sociales que se traduce a menudo en biografías. Se reconoce que el tramo de la juventud tiene unos determinantes estructurales e institucionales.

Señalado el enfoque de juventud que sirve de referente a este artículo, es hora de situar las perspectivas de abordaje de la cultura política y la participación política juvenil. Con relación a esto, hay que destacar, previamente, que en los últimos años el debate sobre el papel de los jóvenes en la política ha cobrado un inusitado interés debido a movilizaciones como: las del 15M, en España, Yo soy 132, en México y la Primavera Árabe, que tuvieron lugar en 2011.

Estas movilizaciones han mostrado que los jóvenes han asumido, en diversos países y continentes, un papel protagónico en los procesos de cambio político, desmintiendo el cliché de los jóvenes postmodernos como desafectos de la política, pasivos e interesados sólo en su hedonismo a través del consumo. Este cliché ha sido paulatinamente abandonado, y ha dado paso a múltiples estudios sobre la implicación juvenil en la política.

Dado lo anterior, cabe preguntarse si realmente estamos ante un ciclo nuevo de participación política juvenil basado en un cambio de su cultura política, más cívica en términos de Almond y Verba, y desde luego más reivindicativa en términos políticos.

No cabe duda que la realidad juvenil anterior a la caída del muro de Berlín era sustancialmente distinta a la actual. La consolidación del neoliberalismo político y de la globalización económica, a las que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación —internet, a través de las redes sociales, sobre todo— han favorecido en su difusión a escala planetaria, han cambiado radicalmente la esfera pública y privada, y la psicología de los individuos, transformando radicalmente, tanto material y simbólicamente como en sus principios y valores, a las sociedades y a los jóvenes que en ellas habitan. A esto hay que unir la pérdida de centralidad del mundo del trabajo, que va unida al consumo como nuevo centro de los individuos.

La adopción de un sistema de producción post-fordista se ha traducido en profundos cambios socioeconómicos y estructurales que afectan directamente a la juventud. Destacamos: el retraso en la emancipación juvenil, debido a la “universalización de la enseñanza superior”; el cambio en las relaciones afectivas, que han pasado de la estabilidad emocional a las relaciones “de entrada rápida y

salida fácil”; el aumento de la flexibilidad laboral, convertida en precariedad laboral e informalidad; el incremento de la movilidad espacial, por motivos formativos y laborales, sobre todo; la proliferación de nuevas formas de participación juvenil basadas en la flexibilidad.

Con todo, el cambio más significativo se ha dado en el campo cultural, y tiene que ver con la sustitución paulatina de las tradicionales relaciones de producción, centradas en el mundo laboral, por otras relacionadas con consumo ejercido en el tiempo libre, que se ha convertido en el eje vertebrador de las identidades personales y colectivas. Es en este sentido en el que surge el concepto de “juventud ociosa”, el cual se ha utilizado como sinónimo de “juventud apática”.

Todo este conjunto de transformaciones sociales ha comportado cambios importantes en la transición biográfica de los individuos, la cual pasó de ser lineal y casi determinista a ser abierta e incierta. Hablamos de biografía lineal para referirnos al modus vivendi predominante en la Edad Contemporánea, basado en la consecución de etapas vitales más o menos comunes para el conjunto de ciudadanos y ciudadanas que vendrían determinadas por la estabilidad (etapa formativa durante la adolescencia, incorporación al mercado laboral con un trabajo indefinido, apareamiento a través de un núcleo familiar tradicional). Por el contrario, el concepto de biografía abierta hace referencia a unas etapas vitales que ni son consecutivas ni son comunes a la mayoría (alargamiento de las trayectorias formativas hasta bien entrada la vida adulta, inestabilidad sentimental y formación de diferentes núcleos familiares a lo largo de la vida, cambio constante de trabajo debido a la flexibilidad laboral y cambios en la vivienda habitual). Estas biografías abiertas son más comunes en la Edad Postmoderna en la que estamos inmersos. A pesar del cambio sustancial enunciado, el de la transición biográfica de los individuos, que pasa de la linealidad cerrada a la apertura que produce incertidumbre, no debemos olvidar que las condiciones objetivas de salida siguen siendo determinantes y que, por tanto, el paso de las biografías lineales a las biografías abiertas no significa la posibilidad de un cambio de estatus o de un cambio social por sí mismo.

La apertura de la transición biográfica puede conducir a un cambio de la cultura política de los jóvenes, haciendo de estos individuos más participativos y portadores de un cambio social en el que su participación en los asuntos políticos es más activa que la de anteriores generaciones.

La participación electoral de los jóvenes mexicanos, en los inicios de la segunda década del siglo XXI, nos sirve para corroborar la hipótesis anterior. Claro está que debemos tomar medidas metodológicas adicionales, puesto que los indicadores de los que disponemos no están exentos de algunos problemas. Por ejemplo, más del 70% de los jóvenes encuestados manifestaba que votaría por alguno de los candidatos en la elección presidencial de 2012, aunque el resultado de la misma (con una participación del 63%) reveló que ese dato estaba algo sesgado. No olvidemos que la participación en las elecciones mediante el voto es la forma más común de participación política de los jóvenes.

La participación electoral de los jóvenes es importante para lo que aquí estamos examinando, pues nos permite observar si es significativamente distinta a la de otras cohortes de edad y si se decanta por opciones políticas distintas, y también cuál es su tendencia.

Respecto a lo anterior, la literatura académica sobre comportamiento político señala que existen diferencias de voto por edad: los jóvenes votan más a partidos nuevos y radicales en sus planteamientos. También existe un efecto generacional en el voto por determinadas opciones, mismo que responde a la atmósfera del momento.

Para el caso de México, la mayoría de estudios no encontraban diferencias relevantes en la orientación del voto en función de la edad. Sin embargo, Moreno, demostró que ligado al proceso de transición democrática se puede distinguir entre un votante de mayor edad, más rural y con menos formación —que sería la base electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y otro votante más joven, urbano y con mayores niveles de formación, que se decantaría hacia el Partido Acción Nacional (PAN) o el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El nivel de ingresos sería variable diferenciadora entre estos dos últimos.

Desafección democrática y nuevos movimientos juveniles de protesta en el México contemporáneo

En la Encuesta Nacional de Cultura Política 2012, prácticamente el 90% de los jóvenes mexicanos manifestaban poco o nulo interés por la política. También el 90% afirmaban no haber participado nunca en ningún tipo de organización política ni movimiento social, ni siquiera en acción colectiva alguna. La encuesta no puede medir los efectos que pudiera haber tenido el movimiento YoSoy132 en 2012 —o solo lo hace parcialmente— ya que fue levantada en diversas fases, aunque sólo algunas de ellas poco antes del mismo. Por otro lado, según la misma encuesta la familia es todavía el principal agente de socialización política de los jóvenes mexicanos.

Además, en términos de desafección y desconfianza hacia la clase política, el 90% de los jóvenes encuestados consideran que existe corrupción, derroche económico en acciones no relevantes y coste excesivo de las mismas. El desinterés por la política institucional de los jóvenes mexicanos es evidente. Por ejemplo, en plena campaña de elecciones presidenciales de 2012 tan solo un 25% se habían informado sobre la misma. En cambio, los jóvenes entrevistados tuvieron información de los tópicos más importantes del movimiento YoSoy132.

En este punto es importante introducir qué significa la política para los jóvenes. Al respecto, en un estudio de 2006, Megías distingue entre diversas tipologías de joven en función de sus percepciones y orientación hacia la política. Cabría diferenciar dos grandes tipos de jóvenes, subdivididos a su vez en subgrupos, lo que da como resultado cinco tipologías.

En primer lugar, se encuentran los jóvenes que muestran gran desinterés por la política, considerando que esta no es de su incumbencia o al menos no lo es todavía por su corta edad; un segundo grupo muestra rechazo hacia los mecanismos formales de la política y lo extiende hacia todo lo político; un tercero muestra desconfianza hacia la efectividad de la acción política y de los actores políticos; el cuarto y quinto grupo muestran interés hacia la política, pero unos con una clara adhesión al status quo (partidos, gobiernos e instituciones formales) y otros, al contrario, tienen un fuerte compromiso hacia la transformación social desde medios alternos a los partidos, priorizando los movimientos sociales y las estructuras no formales. Los jóvenes partidarios en México no son muchos. En 2016, de los 8.07 millones de afiliados a cinco partidos (PAN, PRI, PRD, Movimiento ciudadano y MORENA —Movimiento Regeneración Nacional—), sólo había un 15% de jóvenes. En cuanto a los activistas en movimientos sociales, si bien es difícil cuantificarlos, vamos a tomar el movimiento Yo soy 132 como ejemplo de este tipo de participación juvenil novedosa.

En el contexto de la contienda electoral del año 2012 —en el mes de mayo— irrumpió de manera inesperada y original un movimiento estudiantil en la Universidad Iberoamericana. El detonante de este estallido social tuvo lugar en el contexto de la asistencia del candidato a la presidencia del PRI, Enrique Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana, cuando al concluir la sesión fue abordado por un grupo de estudiantes que le cuestionaron el apoyo desmedido que estaba recibiendo de los medios de comunicación (en particular de Televisa). Jóvenes estudiantes de escuelas privadas y públicas se unieron en la protesta y establecieron sus demandas, al tiempo que se manifestaron como un movimiento incluyente, que remite al principio zapatista de conformar un “Mundo en el que quepan todos los Mundos”.

Se puede afirmar pues que en México se ha producido una eclosión particularmente significativa de nuevos movimientos sociales en los últimos años, entre los cuales destacaríamos: el Yo soy 132, las protestas por la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, la huelga del Instituto Politécnico Nacional y las movilizaciones feministas contra la violencia de género desde abril de 2016. El éxito de estos movimientos frente al comprobado fracaso de los mecanismos tradicionales de participación (como los partidos políticos) es especialmente relevante para analizar la participación juvenil.

Se trata de movimientos con una estructura muy flexible. La inexistencia de estructuras rígidas hace que cada joven encuentre su lugar en función de su voluntad de implicación. Lejos de la cultura del sacrificio, propia de los movimientos sociales clásicos e incluso de los nuevos movimientos sociales de los años 70.

Estos movimientos, al igual que otros previos, como el zapatista, funcionan con un sistema de democracia directa: tienen una estructura asamblearia que permite que todo el que quiera participe en el proceso de toma de decisiones. Sin entrar en las contradicciones o problemas de este modelo de democracia directa a través de las asambleas; de entrada, la percepción que se llevan los que participan es que pueden tener un papel mucho más relevante y mayor capacidad de decisión que en las estructuras tradicionales de democracia representativa a través de los partidos políticos, que es menos flexible y con menor capacidad de participación en la toma de decisiones, sobre todo de los jóvenes.

Son, además, movimientos adaptados a los ritmos y formas de vida actuales: la convocatoria y proceso de información se hace vía electrónica, con lo que sólo hay presencia en los momentos clave de la toma de decisiones y de acción colectiva. Incluso el debate y la deliberación pueden ser también virtuales: a través de las redes sociales, los blogs y las plataformas virtuales.

Finalmente, los movimientos juveniles actuales funcionan con base en procesos identitarios parciales, sin exigir al joven que comparta con todos los demás miembros de su sociedad una visión global y coherente del mundo, con base en la cual actúe, lo cual favorece la participación. Además, el hecho de plantear la participación en torno a temas concretos que buscan soluciones inmediatas permite que personas con visiones del mundo completamente diferentes, pero que comparten la visión sobre este aspecto puntual, compartan espacios de participación. En síntesis, así como en los mecanismos tradicionales, el propio movimiento buscaba la coherencia de sus acciones y ofrecía a los individuos una cosmovisión, los nuevos mecanismos ofrecen visiones más parciales y diluyen las identidades colectivas tradicionales (clase, género, etnia, etc.). Es el propio individuo quien debe dotar a sus acciones de una coherencia subjetiva interna, y no la sociedad a través de sus instituciones la que las guiará mediante una globalidad holística conformada por dualidades confrontadas socio-históricamente. Lo importante aquí es destacar que el individuo queda agenciado en su participación política, al contrario que en el viejo modelo en el que la agencia pertenece a subconjuntos sociales muy amplios y en conflicto, que además están insertos en la lógica de la representación.

Cambios y continuidades en la cultura política juvenil mexicana

A pesar de la aparición de novedosos movimientos como el YoSoy132, en México hallamos todavía fuertes continuidades en lo que se refiere a la cultura política que se relaciona con el voto partidario. Aun así, todavía es pronto para saber si estos movimientos de crítica al sistema político formal pueden cristalizar en nuevas formas de hacer política desde la ciudadanía y al servicio de la misma. De hecho, la posibilidad de presentar candidaturas ciudadanas, que apenas ha iniciado en México, puede ser una ventana de oportunidad para estas experiencias. Por otro lado, los primeros análisis sobre el espectacular cambio electoral que ha supuesto la victoria de Andrés Manuel López Obrador y de MORENA en las elecciones 2018, apuntan hacia una participación importante de los jóvenes en este vuelco político.

En todo caso, por lo que se refiere a los partidos y al voto en elecciones presidenciales o legislativas, en México los partidos se han adaptado a la cultura política del PRI después de los cambios que permitieron la competencia y la alternancia electoral. Se podría decir que todos aprendieron a jugar con las mismas reglas de la cultura de los 70 años de partido hegemónico. Ni siquiera las nuevas formaciones políticas como Movimiento Ciudadano, MORENA o el Partido Humanista, han aportado novedad alguna a las prácticas clientelares y corporativas del PRI, a las que también son afectos el PAN y el PRD.

En la investigación realizada encontramos las siguientes paradojas: si bien los jóvenes desconfían mayoritariamente de los políticos y rechazan la intermediación como forma de solucionar los problemas, al mismo tiempo no dudan en mostrar predilección por alguno de los candidatos en unas elecciones presidenciales. Por otro lado, según datos de la ENCUP 2012, los jóvenes mexicanos se manifiestan mayoritariamente indefinidos (32%) y de derecha (32%), pero en cambio sus posicionamientos político-ideológicos sobre determinados temas (privatización de PEMEX, estado del bienestar, etc.) los sitúan mayoritariamente en el campo de la izquierda.

La cultura política juvenil mexicana presenta desfases importantes y no pocas contradicciones. Los jóvenes dicen que son de derecha, pero manifiestan opiniones de izquierda; desconfían de los políticos, pero muestran preferencias claras por los distintos candidatos en unas presidenciales. Según Gómez, Tejera y Aguilar, una posible explicación de estas contradicciones puede ser la incidencia de redes familiares y sociales en los posicionamientos sobre los partidos políticos, las instituciones electorales y el gobierno.

En definitiva, los jóvenes mexicanos no están emancipados en términos de cultura política y están fuertemente influenciados por las generaciones precedentes, lo que nos remite a la hipótesis de que la socialización es una variable explicativa de la cultura política. Respecto a la socialización, Cot y Mounier refieren que: En la perspectiva de un sistema político establecido, la función de la socialización política consiste en garantizar la continuidad del sistema político a través de las generaciones. Por intermedio de la socialización, el sistema inculca a las nuevas generaciones los valores y el comportamiento político de las generaciones precedentes, a fin de garantizar la reproducción permanente.

La sociedad mexicana experimenta más continuidades que cambios en términos de cultura política y participación juvenil, quizá porque el cambio institucional democrático no ha dado lugar al cambio de cultura política correspondiente. Está por ver si de los movimientos estudiantiles mexicanos, que históricamente han aportado dinamismo y cambio a la esfera política, pueden surgir iniciativas que desborden la cultura política dominante, caracterizada por sus rasgos autoritarios.

La emergencia de las políticas públicas de juventud en México

La emergencia de las políticas de juventud se produce en paralelo a la imposición del modelo de globalización neoliberal y de gobernanza en todo el mundo. Pero la globalización no es un fenómeno que se imponga de manera absoluta, no representa un movimiento en un solo sentido, sino que suscita movimientos contrarios, que compensan, de algún modo, sus efectos perversos. El primero de los movimientos identificados es el de la tendencia al fortalecimiento de los poderes locales, como espacio de construcción de proyectos colectivos que profundizan la ciudadanía. Algunos politólogos se han referido a este movimiento como un proceso de politización de la esfera local.

Los gobiernos locales parecen abandonar sus roles operativos tradicionales y su posición residual en los procesos de gobierno. Por otro lado, las agendas locales se amplían hacia campos emergentes de política pública, como en el caso de la juventud, y hacia ámbitos más tradicionales, como ocurre con la educación y el empleo.

El concepto de gobernanza expresa una transformación general, la de los modos de articular los procesos de gobierno en la sociedad postindustrial, y la emergencia de nuevas formas de articular el conflicto social en el espacio local. Este apartado hace un recuento sintético de las etapas de las políticas de juventud que surgen y se desarrollan en México de forma paralela a estos procesos.

En México, los programas oficiales que tienen como objetivo a la juventud inician en la primera mitad del siglo XX, y se deben a las condiciones internacionales referidas a: la expansión del sistema capitalista, el nuevo ordenamiento geopolítico mundial, definido en las dos guerras mundiales, la explosión demográfica y los complejos procesos de urbanización e industrialización, así como por las consecuencias sociales y culturales que de todo ello derivan, y que se encuentran en estrecha relación con la diversificación económica y cultural de las sociedades occidentales.

Los años comprendidos entre las décadas de 1930 y 1950 representan el reconocimiento explícito, por parte de los gobiernos occidentales, de la existencia de la juventud como categoría separada, con problemáticas propias, de los niños y de los adultos. Esto hace que se realicen esfuerzos para definirla de forma objetiva y operativa, a fin de establecer políticas institucionales específicas.

Se pueden establecer, con fines analíticos, diversas etapas de las políticas de juventud en México, teniendo en cuenta para ellos los cambios en las relaciones entre gobierno y juventud. Pasamos a continuación a detallarlas sintéticamente.

1era etapa. 1938-1949. “Surgimiento de los jóvenes”. Esta primera década se caracterizó por la reducción de las políticas de juventud a las políticas educativas diseñadas a atender las problemáticas de los estudiantes universitarios. En este periodo, destaca un agente no gubernamental, la Iglesia Católica, quien desde su posición institucional privilegiada con la educación y el ocio de los jóvenes propicia una socialización de la juventud mexicana centrada en la obediencia y subordinación a los valores adulto-céntricos.

2da etapa. 1950-1988. Atención integral y cooptación. En 1950, el presidente Miguel Alemán promulgó el decreto de fundación del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM), a través del cual se pretendía dar capacitación laboral, cultural, ciudadana y física a los jóvenes mexicanos (Marcial, 2012). En este periodo, las políticas del INJM se centraron mayoritariamente en el Distrito Federal (D.F.) y a algunas pocas zonas rurales. Los programas del INJM se utilizaron como mecanismo de cooptación de jóvenes, persiguiendo como objetivo específico no declarado la supresión del movimiento estudiantil, en especial en los años 60 y 70. En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), el INJM cambió de nombre y pasó a denominarse Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE). Con el cambio de nombre se puso de manifiesto la voluntad gubernamental de abrirse a las diversas expresiones juveniles. A pesar de esas intenciones, la realidad de las políticas gubernamentales siguió siendo represiva respecto al movimiento estudiantil y a los contenidos culturales propiamente juveniles, como es el caso de los conciertos de rock. Por otro lado, en este periodo la ciudad de Guadalajara fue el escenario de los principales enfrentamientos entre guerrilla urbana y grupos porriles —agrupaciones juveniles de choque patrocinadas por los gobiernos o, incluso, las rectorías universitarias, cordón de aquellos en el caso de las universidades estatales mexicanas- y paramilitares.

En el sexenio de López Portillo (1976-1982), con la intención de organizar a los jóvenes “desde arriba”, se conforma el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA). A pesar de su diseño jerárquico, por primera vez se piensa a los jóvenes más allá de las aulas y se establece una política social juvenil. Con el CREA se empieza a adoptar una perspectiva de gobernanza, al implicar a la sociedad civil y a los jóvenes. La 2da etapa finaliza en 1987-1988 con la descentralización estatal, municipal y regional del CREA. Destacar que, en todo este periodo, el deporte y el turismo actúan como límites de la política de juventud; y que, a pesar de la agenda más social y la descentralización, permanece la estrategia de cooptación de los jóvenes por parte del sistema político hegemónico priista, como demuestra el caso del Consejo Popular Juvenil del DF.

3era. Etapa. 1988-1999. La década perdida. Después del fraude electoral de 1988, el Gobierno de Salinas de Gortari impone con mano de hierro la doctrina neoliberal. Para las políticas de juventud esto significa reduccionismo deportivo y recortes presupuestarios. El neoliberalismo que se instala en la política gubernamental hasta nuestros días supone, en la práctica, el abandono y desinterés gubernamental por la juventud. A pesar de esta tónica general, en 1996, ya en el sexenio de Zedillo, el programa Causa Joven implica el reconocimiento de la diversidad juvenil. Siempre desde una perspectiva adultocrática, se proponen medidas de control y corrección, que corresponden a la visión adulta predominante que considera a los jóvenes como un problema. Finalmente, en 1999 con el nacimiento del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), y no por casualidad en coincidencia con la Huelga de la UNAM, se retoman las políticas de juventud.

4ta Etapa. 2000-2006. La atención selectiva. En el año 2000 se produce por primera vez en 70 años la alternancia en la presidencia de la República, con la victoria electoral de Vicente Fox, candidato apoyado por el PAN. En este sexenio se pretendió dar continuidad a las políticas de juventud iniciadas por IMJUVE. Sin embargo, se observa como en el transcurso del mismo se produce un deslizamiento hacia la “derecha” neoliberal y globalizadora en las políticas de juventud (Marcial, 2012). En este sexenio se inicia el Programa Nacional de Juventud, un mecanismo de participación centralizado y controlado “desde arriba”. También se responde al cambio demográfico y social con la ampliación —por arriba y por abajo— de las edades comprendidas en el concepto de juventud, que queda comprendida entre los 12 y los 29 años. Finalmente, también inicia en este periodo un excelente, aunque a menudo infrautilizado instrumento, la Encuesta Nacional de Juventud.

5ta Etapa. 2006-2018. Jóvenes a la deriva: desatención y represión. Tanto el sexenio de Calderón (PAN), 2006-2012, como el de Peña Nieto (PRI), 2012-2018, suponen un regreso del partidismo y la captura de la red de políticas de juventud por parte del Gobierno. Las viejas prácticas autoritarias de uso de los organismos juveniles, como los mecanismos de control y represión de los movimientos de jóvenes, utilizadas ya en los años setenta, regresaron; y lo hicieron en medio de la acentuación del programa neoliberal y su consecuente abandono de las políticas estructurales dirigidas a los jóvenes.

Tezka di
20 148 00 157



El profundo cambio político producido en las elecciones de 2018 con la victoria por primera vez en México de la oposición de izquierda en todos casi los ámbitos de gobierno (Presidencia, Congreso, Senado y la mayoría de congresos locales) abren la posibilidad de una sexta etapa, donde a priori la participación de los jóvenes en el diseño, implementación y evaluación de políticas de juventud, debiera ser más activa.

Conclusiones

La mayor parte de la historia de las políticas públicas juveniles en México se ha caracterizado por unas políticas de juventud sin una extensa y cualitativa participación de los jóvenes. Los cambios sociales y económicos de las últimas décadas, así como la emergencia de una juventud más activa con expresiones como el movimiento YoSoy132, abren la posibilidad de unas políticas de juventud participativas que se inserten en procesos de gobierno multinivel, es decir, de todas las escalas de gobierno -desde la federal hasta la municipal, pasando por la estatal- con mecanismos de confluencia en buena parte de las actuaciones públicas de juventud. Por otra parte, la implicación de los jóvenes mexicanos en política en los últimos años muestra que para que haya política de juventud debe haber acción desde y con los jóvenes, ya no valen criterios predominantemente tecnocráticos y acciones para los jóvenes.

La idea y el discurso de la participación están presentes en los últimos tiempos en México, que no en vano presidió la Alianza para el Gobierno Abierto en 2015. Ahora bien, la instrumentación de la participación se ha hecho de forma poco satisfactoria, apoyada en una marginación de los jóvenes del ámbito de la participación política. El modelo de los Institutos de Juventud, como esquema de participación estrictamente asociativa o partidista, con poca influencia en la definición de problemas y la toma de decisiones, y con un funcionamiento intermitente y bastante centralizado, es un modelo que hay que dar claramente por superado. En el contexto de los procesos de replanteo participativo que están haciendo hoy algunos municipios y en el contexto de los nuevos instrumentos de innovación democrática local, es posible plantear algunas pistas de por dónde deben ir los nuevos esquemas de participación juvenil.

En este artículo se han planteado elementos conceptuales novedosos para pensar unas políticas de juventud centradas en el propio sujeto juvenil y su capacidad de agencia. En primer lugar, las características de los movimientos juveniles que han emergido en México en la última década, tales como la estructura flexible y predominantemente horizontal, el uso de las nuevas tecnologías o las identidades fragmentadas y parciales, sirven de base conceptual para unas nuevas políticas públicas basadas en la participación juvenil. Asimismo, los cambios socioculturales en el marco del capitalismo posfordista que inciden en las trayectorias biográficas de los jóvenes —convirtiéndolas en flexibles, no lineales y continuamente adaptables al cambio— afectan también a los sentidos y orientaciones de las políticas públicas de juventud en México.

En consecuencia, las políticas públicas de juventud necesitan desbordar la participación asociativa y partidista formal para implicar a jóvenes no organizados y a los activos en movimientos sociales y comunitarios. En segundo lugar, deben garantizar su relevancia y eficacia, es decir, convertirse en los espacios centrales de definición de políticas de juventud, introduciendo la participación y el uso de las nuevas tecnologías en todas las etapas de la política pública, desde la definición del problema, al diseño, la implementación y la evaluación de las mismas. En tercer lugar, requieren arraigarse en las dinámicas de las comunidades juveniles, mucho más flexibles y adaptables, lejos de la rigidez y aversión al cambio del centralismo institucional. Estos criterios normativos serán elementos para próximos análisis empíricos que no caben en este artículo, centrado en exponer el tema y aportar un marco conceptual y analítico. De momento, con lo descrito, queda mucho margen de mejora para las políticas juveniles en México.

EL ACCESO **LIMITADO DE LAS MUJERES A LA ESFERA PÚBLICA EN MÉXICO**

04

El Acceso Limitado de las Mujeres a la Esfera Pública en México

Helana María Varela Guinot¹

Un elemento fundamental de la democracia, en sus múltiples acepciones (tanto normativas como sustantivas o procedimentales), ha sido el de la igualdad. En su vertiente normativa, la democracia se ha basado en dos valores fundamentales: la libertad y la igualdad. Asimismo, en la perspectiva sustantiva y procedimental, las definiciones de democracia han identificado los elementos que posibilitan mayores condiciones de igualdad, entendida en sus diferentes vertientes:

Igualdad jurídico-política: "A cada cual los mismos derechos legales y políticos, y por ello el poder legalizado de resistir al poder político".

Igualdad social: "A cada uno el mismo estatus, y por ello el poder de resistir la discriminación social".

Igualdad de oportunidades de acceso: "A cada uno las mismas oportunidades de acceso, y por lo tanto el poder de hacer que el mérito cuente".

Igualdad de oportunidades de partida: "A cada uno un poder material inicial adecuado para conseguir los mismos talentos y posiciones que cualquier otro".

Igualdad económica: "A nadie poder alguno, económico o de otro tipo".

Los cambios habidos en materia jurídico-política (a partir del reconocimiento de los derechos y libertades de las mujeres) no han venido acompañados por transformaciones en materia social, económica y cultural, de manera que, desde una perspectiva integral, son pocos los avances logrados. Ello ha generado un déficit democrático importante al excluir de *facto* a la mitad de la población. Al igual que ocurre con otros elementos del régimen político, existe una brecha entre lo formal y lo real: si bien hay un reconocimiento explícito de la igualdad como un principio básico, aún no se generan verdaderas condiciones de equidad que permitan el "empoderamiento" de las mujeres. De esta manera, las democracias muestran ser de baja calidad cuando éstas son analizadas a partir de la dimensión de la igualdad. Una de las claves para entender este fenómeno está relacionado con el hecho de que cultural y socialmente la mujer sigue sin ser vista como una ciudadana con plenos derechos (más allá del reconocimiento formal).

La presente investigación parte de la perspectiva de género y busca identificar las causas de las desigualdades existentes a partir de las condiciones socioculturales que han prevalecido en las sociedades. Históricamente, la mujer ha sido relegada al ámbito de lo privado.

¹ Revista Ciencia Política. Vol. VIII No. 16, agosto-diciembre del 2012. Págs. 1-21

No sólo se impedía su participación en las instancias más cercanas al Estado, sino que también se vedó su acceso a la esfera pública en donde se desarrolló la sociedad civil. Su papel se circunscribió al hogar, espacio que tampoco llegó a controlar porque, en última instancia, era dominado por quien tenía el poder económico, es decir, el hombre.

Sin embargo, esta situación fue transformándose, produciendo un cambio en las relaciones de poder que afectaron tanto al ámbito privado (con una mayor autonomía de la mujer, toma de conciencia sobre su propio cuerpo, reivindicación del derecho a tomar por sí misma las decisiones relativas a su individualidad) y en el ámbito público (con la salida de la mujer de la esfera doméstica para ocupar espacios que tradicionalmente correspondían a los hombres, con el reconocimiento de la personalidad jurídica de las mujeres y de sus derechos). A través de un largo proceso, la mujer alcanzó a tener una mayor visibilidad cuestionando los roles de género y postulando una nueva forma de entender su papel en la sociedad. Si bien los cambios en la esfera privada y pública se fueron dando de manera simultánea e interdependiente (siendo importante observar los vínculos entre ambos espacios), este artículo se centrará en aquellos aspectos ligados más directamente con las conquistas de las mujeres más allá del ámbito doméstico.



Una ardua lucha fue emprendida para sacar a las mujeres de los hogares, reclamando mejores condiciones laborales, así como la posibilidad de participar en los procesos políticos, comenzando por los electorales. En cuanto a la participación política, en 1861 Australia del Sur reconoce por primera vez, aun con ciertas restricciones, el sufragio femenino, seguido de Nueva Zelanda en 1893. A partir de la Primera Guerra Mundial, como consecuencia del papel jugado por las mujeres en las fábricas mientras los hombres peleaban en el frente, se extendió el sufragio femenino en muchos países de Europa y América. De esta manera, se quitaba la cerradura a los hogares y se "permitía" que la mujer saliera de los mismos para incorporarse a la esfera pública civil y, posteriormente, a la estatal. El concepto de empoderamiento permite una aproximación a esta problemática, para entender los avances logrados, pero también el camino que queda por recorrer. Este concepto tiene múltiples acepciones, pero todas ellas hacen referencia al control que una persona adquiere sobre sí misma, a partir de la "libertad de elección y acción". La idea desarrollada por Naila Kabeer de aumentar "la capacidad de los individuos para tomar decisiones estratégicas en un contexto donde previamente esa posibilidad no existía" permitirá evaluar el grado de avance de las mujeres en esta materia.

Es importante recordar que el poder va más allá de la posibilidad de tomar decisiones de manera individual; los hombres también tienen la "capacidad de construir las *reglas del juego*, de manera que disfracen las operaciones de este poder y construyan la ilusión de consenso y complementariedad". Para ir más allá del simple reconocimiento de los derechos y para no caer en ejercicios de simulación a través de discursos fáciles que no reflejen un verdadero cambio de la situación de la mujer, es necesario construir "el *poder desde adentro*, como anexo necesario para mejorar su capacidad de controlar recursos, determinar programas y tomar decisiones". La autora señala tres dimensiones que permiten identificar el grado de autonomía que se tiene para tomar decisiones: en primer lugar, los recursos que dan cuenta de las condiciones previas y el contexto social en el que se tienen que tomar las decisiones; en segundo lugar, la "agencia" o el proceso mediante el cual se establecen los objetivos; y por último, los logros o resultados de la decisión. El empoderamiento de la mujer implica tanto incidir sobre las necesidades prácticas, mediante los cambios que generen mejoras de las condiciones de vida, como sobre las necesidades estratégicas, a través de la modificación de las relaciones de poder entre hombres y mujeres, planteando una nueva forma de entender los roles de género.

De esta manera, no sólo es cuestión de conceder y reconocer una serie de derechos o de mejorar ciertas condiciones de vida (relacionadas con la salud, la vivienda o la educación), sino de que las mujeres conquisten espacios que tradicionalmente le eran vedados, pudiendo tomar decisiones estratégicas que habían sido tomadas exclusivamente por los hombres. En la medida en que se puedan identificar estos espacios, se podrá afirmar que se ha avanzado en materia de equidad y que, por tanto, la calidad de la democracia ha mejorado de forma significativa. Para ello, es fundamental que se puedan cambiar las reglas del juego mediante las cuales se determina la forma en que se toman las decisiones. En ese sentido, este trabajo se apoya en la propuesta de Gita Sen, quien identifica los dos ámbitos en donde se tiene que dar un cambio en las relaciones de poder: en la dominación externa, que se basa en el control de los recursos (físicos, humanos, financieros); y en la dominación interna, que regula la ideología (valores, creencias y actitudes). Para que el proceso de empoderamiento sea exitoso tiene que abarcar ambas dimensiones y "sólo será sostenible si el individuo logra alterar la percepción de sí mismo y tomar control sobre su vida". Estos aspectos serán analizados en las siguientes páginas. Una de las formas de analizar los cambios habidos en este terreno ha consistido en estudiar el papel que han jugado las mujeres en la esfera pública, especialmente en todo lo relacionado con el ejercicio del poder: los espacios conquistados y los obstáculos que han dificultado el mismo.

Este tipo de estudios revelan que, a pesar de los avances, la presencia de la mujer fuera de la esfera privada es todavía muy precaria y está basada más en una "concesión", que en el reconocimiento pleno de sus derechos. Se permitió que la mujer saliera de casa, pero en su camino hacia el ámbito público se encontró con varias barreras que, si bien han disminuido su altura, todavía impiden un acceso franco. Tal y como se refleja en los programas de las Naciones Unidas, estos muros se van levantando desde el momento en que se generan las oportunidades de partida, como el acceso de hombres y mujeres a la educación, que marcan condiciones iniciales de desarrollo diferenciadas, que incidirán posteriormente en otros ámbitos. Esto se debe a que, como señala Kabeer, las reglas del juego mediante las cuales la mujer ha podido salir del hogar se han dictado desde una perspectiva de género que todavía asigna ciertos roles (domésticos) a las mujeres. En el año 2000, los líderes de 189 países acordaron instituir una serie de acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida en el mundo a través de lo que denominaron Objetivos de Desarrollo del Milenio. A través de 21 metas diferentes, que se medirían con sesenta indicadores, se buscó establecer un plan a quince años para atacar problemas vinculados con el desarrollo mundial tales como: la pobreza, las enfermedades o el hambre. El tercero de estos objetivos hace referencia expresa a "promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer", estableciendo como meta única "eliminar las desigualdades entre sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015".

En los siguientes apartados, se analizará cada uno de estos rubros y se considerarán las condiciones de igualdad apuntadas por Sartori (2002): las de partida (que apuntan a cuestiones educativas y al muro social), las de acceso (más vinculadas a aspectos económicos), así como las jurídico-políticas (que dan cuenta del grado de avance en el ámbito institucional y político), para dibujar el mapa de la desigualdad de género en América Latina, específicamente en México. A lo largo de este recorrido se hará una diferenciación entre el reconocimiento de los derechos (ya logrado) y las condiciones de empoderamiento de la mujer (por lograr). Una de las formas de medir las oportunidades de partida, entendidas como las condiciones iniciales que permiten el desarrollo de una persona, es revisando el acceso a la educación. Sin embargo, es necesario hacer algunas matizaciones al respecto. En el último siglo se han dado avances importantes en este rubro, lo cual ha permitido, en principio, un mayor equilibrio entre las oportunidades de los hombres y las de las mujeres. Se han dejado atrás los sistemas educativos a los cuales sólo accedían los hombres (especialmente en los niveles de educación superior) bajo la creencia de que ellos eran los únicos que necesitaban capacitarse y formarse para después acceder a un puesto de trabajo. Se han hecho esfuerzos importantes para que la mujer no quede relegada y pueda tener esas mismas oportunidades de partida.

El caso de América Latina es quizá uno de los más paradigmáticos en este rubro, tal y como lo refleja el Informe de 2011 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mientras que regiones como África, Oceanía y Asia occidental y meridional siguen mostrando rezagos importantes, especialmente en la educación primaria.

El caso mexicano está en consonancia con estas cifras. De acuerdo al INEGI, la presencia de la mujer en escuelas y universidades es significativa, si bien todavía hay un mayor porcentaje de hombres que de mujeres en todos los niveles, salvo el de bachillerato. Hay que considerar tres cuestiones para tener el panorama más completo posible con respecto a las condiciones de partida. En primer lugar, el vínculo existente entre acceso a la educación y condiciones económicas (Sartori, 2002, p.102). En este sentido, el veto y las diferencias en capacitación no son provocadas tanto por el género como por las condiciones económicas de las personas. Los sectores que tienen menos acceso a la educación son los más pobres; en muchas ocasiones no llegan a culminar los primeros niveles educativos (que son obligatorios). Además, hay que considerar que las cifras oficiales consideran la inscripción a un curso, pero no toman en cuenta la tasa de deserción, las personas que no terminan sus estudios por motivos ligados normalmente a las condiciones de pobreza en que viven. En este caso, el factor de género sí influye. Un estudio ha demostrado que las mujeres entre los 12 y 14 años son más propensas a abandonar la escuela que los hombres de esa edad, además de que el nivel de analfabetismo es mayor en la población femenina (15%) que en la masculina (9.6%).

En segundo lugar, el tema educativo está muy ligado a la desigualdad social. Bajo el principio de que todos deben tener el mismo estatus dentro de la sociedad, en el caso de la mujer, y más todavía en el caso de la mujer pobre, se descubre que sufre de un fuerte grado de discriminación debido a la combinación de dos condiciones: su género y su situación socioeconómica. La combinación "mujer" y "pobre" es una fórmula que tiene como resultado la marginación y la exclusión social, esto se observa en el terreno educativo, en materia de salud o de vivienda. En ese sentido, varios estudios han mostrado que "la brecha educativa entre hombres y mujeres se amplía según el nivel de desarrollo sea más o menos alto": mientras que en los países con desarrollo humano más alto la tasa de alfabetización de adultos es de cerca de 95%, teniendo una diferencia de uno o dos puntos porcentuales entre hombres y mujeres, en los países con desarrollo humano menor, la tasa de alfabetización de mujeres adultas no alcanza el 30%, cuando la de los hombres está en torno al 45%. Un tercer elemento que habría que añadir en esta ecuación, especialmente en los países de América Latina, es la cuestión étnica. Un estudio del BID señala que las poblaciones indígenas en Latinoamérica obtienen un salario hasta un 28% menor que el que recibe la población blanca, perteneciendo al mismo grupo de edad, género y nivel educativo.

La pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Las condiciones de inequidad hacen más difícil el enfrentar las carencias sufridas, lo cual se torna en un círculo vicioso y en un problema crónico. La pobreza afecta las condiciones de partida de la población, y la situación se agrava cuando se une la pobreza a la desigualdad de género, puesto que influye no sólo en la cantidad de personas que finalmente culminan sus estudios, sino también en la calidad de la educación recibida:

Sigue siendo verdad que las sociedades rurales tienen mayor dificultad para recibir y/o acceder al servicio educacional. En localidades con menor de 100 habitantes (108 mil según el censo de 1990) el 35% de los niños en edad escolar no asiste a la escuela. En ciudades de 100 mil o más habitantes, sólo el 6.3% no asiste. Si lo vemos por entidad o municipios, la pobreza se agudiza en comunidades pequeñas de estados y municipios rurales y poco habitados, y llega hasta el 50% en lugares de Chiapas y Guerrero.

El 7% de la población nacional es considerada indígena. Ahí se concentra el 26% de los analfabetos del país. Todavía no se logra una educación pertinente a estos grupos. En México hay 4.2 millones de analfabetos, el 8% de la población de 15 años o más.

Por último, para evaluar íntegramente las condiciones de acceso a la educación se deben considerar los contenidos específicos y los valores impartidos en las aulas. En ese sentido, habría que analizar hasta qué punto se siguen inculcando valores ligados a la visión tradicional de que la mujer debe permanecer en la casa, mientras el hombre tiene la responsabilidad de proveer al hogar. En ese caso, no sería suficiente analizar el acceso a la educación como variable para determinar las condiciones de equidad, sino que habría que revisar la calidad de dicha educación y los contenidos específicos que se abordan. Esto es importante porque es por este medio que se perpetúa la desigualdad a través de valores y principios inculcados a través de la ideología, impidiendo un verdadero empoderamiento de la mujer. Tomando las categorías de análisis de Gita Sen mencionadas anteriormente, los avances en el acceso a la educación le han dado a la mujer un mayor control externo (control de los recursos), pero todavía presenta muchas limitaciones en lo referido al control interno (control de la ideología), por lo que la mujer no llega a modificar realmente la percepción de sí misma. Un dato interesante que refleja la manera en que se sigue replicando la diferenciación de roles en la educación se observa en el tipo de estudios que realizan las mujeres: si bien ellas han accedido a los niveles superiores de educación, siguen teniendo una presencia mínima en las carreras técnicas, que todavía son vistas como carreras predominantemente "masculinas".

Lo que ocurre es que todos los esfuerzos del sistema educativo por promover la igualdad y la equidad social encuentran su límite en el hecho de que las escuelas son los espacios en que "se proyectan las propias desigualdades sociales y culturales".

Como resultado de este proceso, la mujer que ya acude a la escuela (en sus diferentes niveles educativos) pero que aún juega un papel secundario en la toma de decisiones con respecto a lo que ocurre en el sector. Recientemente, se publicó una nueva lista de las mejores 100 universidades de América Latina, realizada por el QS World University Rankings. Sólo nueve de estas universidades tienen a una mujer como rectora. Si se toma en consideración el nivel de vicerrectoría o equivalente, el porcentaje de mujeres que ocupan estos cargos asciende a poco más del 20%. El panorama es más alentador si se considera a las mujeres que ocupan el Ministerio o Secretaría de Educación Pública. No obstante, todavía se está lejos de lograr una situación de plena igualdad y, sobre todo, de romper el (des)equilibrio hasta ahora existente de las relaciones de poder. De esta manera, la capacidad de las mujeres de tomar "decisiones estratégicas" (concepto de Naila Kabeer) no ha aumentado significativamente, lo que significa que el grado de empoderamiento femenino ha sido mínimo, aunque las condiciones de vida hayan mejorado notablemente.

La cuestión se vuelve más compleja cuando se analizan otros indicadores que reflejan las condiciones de desigualdad que vive la mujer. La discriminación que sufre en el mundo laboral constituye uno de los ejemplos más claros de la falta de equidad. Ello remite al segundo indicador del tercero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se refiere a la proporción de mujeres en el empleo asalariado del sector no agrícola. De acuerdo al informe del 2011, el porcentaje aumentó de un 35% en 1990 al 40% en 2009, aunque también se reporta un freno en los últimos años debido a la crisis económica.

A pesar de haber logrado avances notables en esta materia, aún existen muchos rezagos. Uno de los más dramáticos es la brecha salarial, es decir, la diferencia entre el sueldo promedio de hombres y de mujeres en trabajos semejantes. Según datos de la Unión Europea, esta brecha es del 17.8% en los países europeos. Un estudio del BID muestra un porcentaje similar para América Latina, aunque las variaciones entre un país y otro son enormes (desde casi un 30% en Brasil, hasta un -1.8% en Bolivia). De acuerdo a los datos proporcionados por este estudio, la brecha salarial en México es del 7.8%.

Esta diferencia en las percepciones salariales entre ambos sexos es un primer factor de discriminación que inhibe la incorporación de las mujeres al mercado laboral y, por tanto, a la esfera pública. Otros indicadores, como la tasa de desempleo o el hecho de que la generación de empleo ha sido menor para mujeres que para hombres, dan cuenta de las dificultades que enfrentan las mujeres para cerrar dicha brecha. De esta manera, el muro levantado, sobre el que se dibujan las condiciones de partida, se eleva aún más cuando se comparan las condiciones de acceso y el mérito con que son reconocidos los hombres y las mujeres. Aun cuando las condiciones para el acceso a la educación y la formación son semejantes, hay un salto cualitativo fundamental entre el mundo educativo y el mundo laboral. A pesar del buen desempeño en escuelas y universidades, la mujer pasa a un segundo plano en el mundo laboral, especialmente en lo que se refiere a altos cargos directivos de empresas o incluso de las mismas universidades. De esta forma, a la mujer se le veta la posibilidad de acceder a los espacios en donde se toman las decisiones estratégicas o de alto impacto.

Otro factor que da cuenta de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres se relaciona con la utilización de los tiempos y el hecho de que, ideológicamente, existen ciertas actividades que siguen considerándose esencialmente "femeninas" (las relacionadas con el hogar y la familia). A pesar de que la mujer se ha incorporado al mundo laboral, no ha dejado de atender las labores de la casa, de modo que ha tenido que sacrificar otras actividades, como la propia promoción en el trabajo.

En resumen, en los últimos cien años la mujer se ha incorporado de manera significativa al mundo laboral, pero sigue ganando menos que el hombre y tiene peores condiciones de trabajo. Baste recordar el estudio realizado por Heidrick & Struggles para la revista Expansión, en donde se identificó a los cien más altos directivos de empresas en México, de los cuales sólo tres eran mujeres. Estos porcentajes sólo han logrado reducirse en aquellos países en donde se introdujo la cuota de género para los consejos de administración de las grandes empresas. Noruega, con una cuota del 40%, es el caso más exitoso, si bien países como Francia o España también tienen previsto ir haciendo realidad este tipo de medidas en los próximos años. Incluso considerando estos casos, en las listas de personas más ricas del mundo, sólo el 6% son mujeres: "es, pues, el ámbito de la economía, donde se mueve el dinero, el menos paritario de todos".

Independientemente de lo que diga la ley o de lo que los políticos declaren en sus discursos, es un hecho que sigue existiendo un alto grado de discriminación hacia la mujer que se manifiesta de forma lacerante en el mundo laboral. Las mujeres tienen que hacer muchos más méritos que los hombres, para obtener la mitad de las recompensas. Esa es la definición básica de la desigualdad económica entre los dos géneros.

Si la mujer ha tenido un acceso limitado a los espacios de toma de decisiones de ámbito social y económico, la situación no difiere mucho en lo político. A pesar del reconocimiento de facto en los textos constitucionales y en los ordenamientos legales, en donde se han ido reconociendo los derechos de las mujeres; y a pesar del discurso dominante a favor de una equiparación entre hombres y mujeres, de nueva cuenta la realidad parece distar mucho de lo establecido en las leyes y de lo pronunciado en los discursos. En el 2011 solamente veintiocho mujeres en el mundo eran titulares del poder ejecutivo.

Esto remite al tercer indicador de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. En donde, a pesar de los avances, los datos siguen reflejando las desigualdades existentes. A nivel mundial, las mujeres siguen sin alcanzar el 20% de los cargos de representación en los parlamentos, aumentando solo cinco puntos porcentuales en la última década y reflejando todavía una gran disparidad a nivel regional.

De acuerdo a los datos de Naciones Unidas, 48 países no alcanzan todavía el 10% de mujeres en sus parlamentos nacionales, y nueve países (Arabia Saudita, Belice, los Estados Federados de Micronesia, las Islas Salomón, Nauru, Palau, Qatar y Tuvalu) no tienen a ninguna mujer parlamentaria. En contraste, en siete países, las mujeres tienen una presencia del más del 40% en las instituciones del poder legislativo. La discriminación positiva (sistema de cuotas) es un factor clave que promueve el incremento de la participación femenina en la política, aunque a veces sea evadida por los propios partidos políticos.

El caso de México es especialmente significativo porque muestra una presencia precaria de la mujer en la esfera política. Es así como a partir de los tres poderes fundamentales, se encuentra que, además de no haber tenido nunca a una mujer en la presidencia, la presencia femenina en el poder ejecutivo es mínima. A finales del 2011 sólo el 20% formaban parte del gabinete. Si se analiza todo el período presidencial, la representación de las mujeres en el poder ejecutivo apenas alcanza el 15.2% (datos de CEPAL).

La situación en el poder legislativo no es mucho mejor, aunque sea la ramadel poder en donde México se sitúa unos puntos porcentuales por encima del promedio latinoamericano. Es quizá en este rubro donde se observa la brecha existente entre lo que establece la ley y lo que sucede en la realidad. Desde los años noventa se cambió con el fin de generar mayores condiciones de equidad. En 1993 se modificó el artículo 175 agregando una cláusula que invitaba a los partidos políticos a promover "la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión". Fue hasta 2002 que se estableció la obligación legal de los partidos políticos para que al menos el 40% de los candidatos registrados fueran mujeres, estableciendo sanciones en caso de incumplimiento.

La discusión de si las cuotas de género, o lo que se conoce como discriminación positiva, en realidad va en contra del principio de igualdad. Lo que es un hecho es que esta medida trata de paliar los efectos de la falta de una igualdad de oportunidades de acceso, por lo que se requiere que se generen las condiciones necesarias (a través del diseño institucional) para reducir las diferencias. Si existiera una igualdad de oportunidades (de partida y de acceso) no sería necesaria la discriminación positiva. Las cuotas de género permiten una mayor equidad en la competencia que compensa la desigualdad de oportunidades de partida, y han demostrado ser eficaces. El 67% de los parlamentos que cuentan con más de un 30% de mujeres entre sus representantes, tienen una legislación con sistemas de cuotas.

Sin embargo, a pesar de que la legislación establece la discriminación positiva a través de cuotas de género en la presentación de las candidaturas al poder legislativo, la presencia de mujeres no alcanza ni siquiera el tercio de los curules: 28.2% en la Cámara de Diputados, y 21.09% en la de Senadores. Los resultados poco alentadores mostrados en las ponen en evidencia una de las características más significativas del sistema político y social mexicano: la distancia existente entre las reglas formales y las informales, y la manera en que se logra sortear la ley en beneficio propio. El fenómeno de las "juanitas", derivado de la legislación electoral y en materia de cuotas de género, se presentó de forma patente en las elecciones de 2009. Esta maniobra consistió en que una serie de mujeres (respetando lo establecido en la ley) aparecieron en las listas electorales y una vez que ocuparon su curul, varias de ellas pidieron licencia y cedieron su cargo de elección a los suplentes que, convenientemente, eran hombres. Pocas horas después de ocupar su cargo diez representantes pidieron licencia, de los cuales ocho eran mujeres con suplentes masculinos. De los dos hombres que pidieron licencia, ambos del Partido Verde Ecologista de México y con una suplente mujer, a uno se le concedió el cambio el 22 de diciembre de 2009, mientras que al otro (Pacchiano) se le negó la licencia. A pesar de las protestas, nada se pudo hacer para impedir que entre octubre del 2009 y febrero del 2010 se fueran otorgando las licencias a las mujeres. Además, otras diputadas se sumaron a este fenómeno y pidieron ser sustituidas, por diversos motivos, por sus diputados suplentes.

De este modo, la cámara de diputados pasó de tener un 28.1% de representación femenina, a tener un 25.8%.

Cabe mencionar que, en una resolución del 30 de noviembre de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que para el proceso electoral 2011-2012 las fórmulas integradas por titular y suplente para candidatos a diputados y senadores debían estar integradas por personas del mismo género. Posteriormente, la cámara de diputados aprobó una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en esa misma línea. Sin embargo, poco después de la decisión del TEPJF surgieron intentos, como el del diputado priista Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre (quien llegó al curul como suplente de una mujer), de impugnar esta medida. Durante todo el proceso previo al registro de los candidatos hubo varias solicitudes de aclaración por parte de los partidos políticos que sentían que la aplicación del artículo 219 del COFIPE entraba en conflicto con el derecho a establecer mecanismos democráticos para la selección de los candidatos (sin imponer cuotas de género). El 16 de febrero del 2012, el TEPJF reiteró nuevamente su posición a favor del respeto a las cuotas de género señalando que los partidos debían presentar al menos 120 candidatos a diputados y 26 candidatos a senadores que fueran del mismo género.

Otra manera de evadir la reglamentación en torno a las cuotas de género consiste en designar a mujeres como candidatas a posiciones secundarias, incrementando las posibilidades de que no sean elegidas. Si a eso se suma el hecho de que muchas legislaciones locales no han introducido la discriminación positiva o sus cuotas de género son más bajas, se entiende por qué las mujeres, salvo excepciones, no ocupan cargos de poder, ni acceden a los espacios de toma de decisiones.

La propia clase gobernante ha sido un factor decisivo para perpetuar la ausencia de las mujeres en la arena política. Formalmente, y a través del marco jurídico, se busca derribar los muros que impiden ese acceso. Sin embargo, en la informalidad y a través de las prácticas dichos muros se mantienen incólumes.

Por otra parte, los partidos políticos, a pesar de la legislación, no han emprendido acciones explícitas encaminadas a acabar con la discriminación hacia la mujer. El apartado del artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que "para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente el dos por ciento del financiamiento público ordinario". A pesar de ello, en la práctica de los partidos, poco se hace al respecto consiguiéndose esquivar la ley y utilizar los recursos para otros fines.

Aunado a eso, el escenario es aún menos alentador cuando, además de hacer un estudio cuantitativo (la cantidad de mujeres que ocupan cargos de elección en el poder legislativo), se analiza esta presencia desde una perspectiva cualitativa. Es decir, dilucidar el papel que ejercen dichas mujeres en las cámaras. Un análisis del mismo demuestra que, salvo excepciones, las mujeres ocupan un papel secundario al interior del poder legislativo, especialmente si se toma como punto de referencia la cantidad de comisiones presididas por mujeres. De las 44 comisiones ordinarias de la cámara de diputados sólo nueve (20.45%) están presididas por mujeres. La situación mejora muy poco en las comisiones especiales, en donde dirigen 9 de las 41 constituyendo el 21.95% de las mismas. En la cámara de senadores, la presencia de la mujer al frente de las comisiones es más acorde con la representación que tienen en el conjunto de la cámara: las mujeres presiden un 18.96% de las comisiones ordinarias, cuando su representación es de 21.09%.

Si en el ámbito empresarial se había señalado que los hombres ganaban más y mandan más, otro tanto puede decirse del ámbito político, en donde el poder todavía es ejercido mayoritariamente por los hombres.

La revisión de los diferentes ámbitos en donde se puede observar el grado de avance en materia de equidad de género deja un balance con saldos negativos. Aunque no se pueden soslayar los logros alcanzados, el camino que queda por recorrer es aún muy largo.

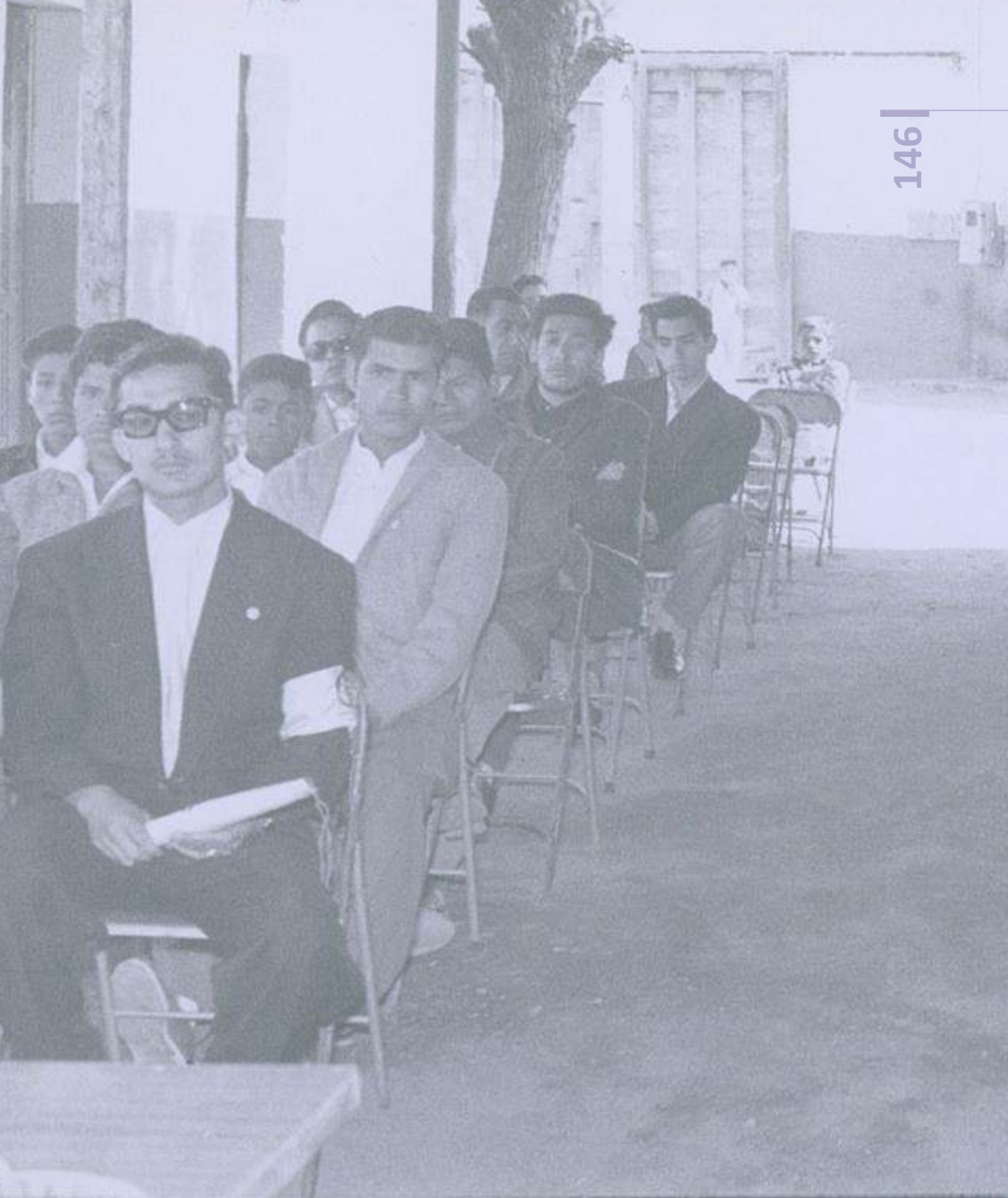
Desde el punto de vista del poder ejecutivo se pueden establecer tres momentos clave para el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la adopción de una perspectiva de género en la política gubernamental. El primero fue la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (12 de enero de 2001) como un organismo público, descentralizado y autónomo, cuya misión consiste en "dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano" (Inmujeres). El segundo momento es la puesta en marcha del *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006* (Proequidad), que desde el 2009 pasó a ser el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012* (Proigualdad). Estas dos versiones del programa buscan establecer una serie de estrategias para lograr la transversalización de la perspectiva de género, de tal manera que todas las instancias de la administración pública asuman los objetivos señalados en el programa. Como parte coadyuvante de estos programas, cabe mencionar el tercer hito que marca la dirección, seguida por el poder ejecutivo, en

materia de equidad de género: la creación en 2008 del Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Este programa busca que la reducción de las desigualdades vaya más allá del nivel federal y permee también los niveles estatales y municipales. Tal y como se establece entre sus objetivos:

El Programa ha tenido como fin favorecer el desarrollo de acciones y proyectos orientados a contribuir a la disminución de las brechas de género para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, a partir de la Institucionalización de la Perspectiva de Género en las acciones de gobierno en los ámbitos estatales y, en su caso, municipales en las 32 entidades federativas, a través del fortalecimiento de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas como instancias rectoras de la política de igualdad en sus respectivas entidades.

En este sentido, el reconocimiento de la necesidad de establecer una serie de programas de carácter transversal, tanto al interior de la administración pública federal, como en los diferentes niveles gubernamentales, implica un paso importante en materia de equidad que no debe desdeñarse. Sin embargo, como señala Gúzmán Gallangos, estos proyectos transversales hacen aguas en el momento en que "los presupuestos públicos han seguido una vía independiente de las de las políticas de equidad de género". A pesar de los avances, la mayoría de las medidas y de la asignación de presupuesto específico ha ido más encaminada a "proteger" a las mujeres (por estar en una situación desfavorable) que a empoderarlas. Aun cuando el gasto para promover la equidad de género ha ido incrementando durante los últimos dos sexenios, los esfuerzos son de carácter aislado, e incluso presentan.

En el poder legislativo se han aprobado también reformas y leyes encaminadas a mejorar la situación de la mujer, entre las que cabe destacar la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007). A ello habría que añadir diferentes iniciativas que inciden en algunos aspectos de la vida de la mujer: trabajo, salud o educación. Sin embargo, siguiendo las mismas inercias del poder legislativo, es notable cómo en cada legislatura, numerosas iniciativas quedan pendientes, incluidas reformas constitucionales con las que se pretendía eliminar la discriminación en el ámbito político, laboral y social. A juzgar por la legislación aprobada, sigue predominando un enfoque de corte proteccionista y asistencialista, el cual busca proteger a la mujer de ciertos abusos (violencia, acceso a servicios de salud, atención en la maternidad) más que generar las condiciones para que adquiriera un verdadero control sobre su vida. Se atiende a la "mujer como madre", "mujer en la familia", pero sigue faltando una visión integral de la "mujer como ciudadana".



En resumen, las acciones por la igualdad e incluso la discriminación positiva han tenido un impacto muy limitado debido a que no han sido acompañadas por una perspectiva integral sobre cómo abordar la cuestión de una manera efectiva respaldando las decisiones con el apoyo de recursos humanos y económicos. A pesar de los logros habidos en materia de conquista de espacios para las mujeres, éstos todavía son vistos como una "concesión" y no como un verdadero reconocimiento de sus derechos. Se permite a la mujer salir de su hogar, pero (salvo excepciones) sólo podrá encargarse de aquellos asuntos que tradicionalmente se han asociado a su rol: la atención a grupos vulnerables, la familia, cuestiones de población, la niñez y, desde luego, todo lo relacionado con la discriminación. La mujer todavía no es vista como un sujeto de derechos y obligaciones, sino como un ser casi desvalido al que hay que proteger. Visto así, pareciera que el mayor obstáculo para lograr verdaderas condiciones de igualdad radica en el conjunto de valores y principios que rigen la conducta de los individuos en nuestras sociedades. Formalmente se reconoce que no se debe discriminar, que la mujer debe estar en igualdad de condiciones que los hombres, pero en la práctica se le sigue viendo como una ciudadana de segunda categoría, limitada desde todos los ámbitos (el económico, el social y el político) a ciertos espacios muy acotados y definidos.

El problema radica en que se han desarrollado regímenes democráticos que han tendido a excluir a la mitad de la población. En las condiciones descritas difícilmente se puede hablar del desarrollo de una verdadera ciudadanía y mucho menos de democracias de calidad, puesto que se encuentran muy lejos de poder alcanzar el objetivo de la igualdad. Una democracia que deja fuera del juego a la mitad de la población es una democracia deficitaria. Es indudable que en los últimos cien años se han producido avances significativos en materia de equidad de género. Existen numerosos ejemplos de mujeres destacadas en todos los ámbitos que han demostrado su capacidad de liderazgo (empresarias, periodistas, políticas, activistas sociales o profesionistas). Sin embargo, no cabe duda de que aún hay muchas materias pendientes y rezagos que siguen dibujando un panorama en donde, salvo excepciones, la mujer juega un papel secundario en todo lo relacionado con el poder y la toma de decisiones. Se produjo la salida del hogar y su papel como sostenedora (no en términos económicos) del mismo, pero fue una salida parcial porque no se ha llegado a producir una modificación completa de los roles sociales. De tal manera, pareciera que toda participación de la mujer en la arena pública es más el resultado de una concesión, que la consecuencia de gozar del pleno reconocimiento de sus derechos. "Se permitió" la salida del hogar, pero se mantuvieron los muros que obstaculizan la actuación en el espacio público en igualdad de condiciones.

Por eso se exige a la mujer mucho más que a los hombres y se la pone constantemente a prueba, puesto que cualquier error que cometa se atribuye a su "condición femenina" (la manida expresión "mujer tenía que ser"). En consecuencia, el que una mujer llegue a la presidencia de un país sigue siendo visto como una excepción, como algo digno de análisis. Las mujeres, siendo una mayoría, son obligadas a actuar como minoría.

La buena noticia es que la mujer continúa avanzando y cada vez obtiene una mayor presencia en los diferentes espacios de la vida social, económica y política. La mala noticia es que, al ritmo que se ha venido registrando, se necesitarán otros cien años para poder derribar todos los muros y hablar de verdaderas condiciones de equidad de género. Mientras tanto, la democracia, tal cual la entendemos, seguirá teniendo materias pendientes ineludibles.

POLÍTICAS **PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD**

05

Políticas Públicas y Participación de la Juventud

Freddy Mariñez Navarro¹

Introducción

Al abordar el tema de la juventud y la participación es indispensable tocar el eje temático de la ciudadanía. El que los jóvenes y las jóvenes participen directamente en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales, y que las instituciones dispongan de los mecanismos suficientes como para hacer posible y efectiva esta participación, es parte del reto de una ciudadanía activa que significa tener reconocimiento de los mismos derechos que cualquier ciudadano o ciudadana.

En una aproximación inicial podría definirse el concepto de participación como toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos. La consecución de esto supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas que dan sustento a la existencia de un «nosotros». Por otro lado, si entendemos por ciudadanía el conjunto de normas que guían la relación entre el individuo y la sociedad, su relevancia para la participación es obvia: la ciudadanía viene a ser el marco que crea las condiciones para una participación posible. Pasar de la participación posible a la participación real implica que el individuo ejerza esa ciudadanía, que se ocupe de los temas de preocupación de la colectividad, que haga escuchar su voz en la discusión pública de esos temas, que pase de ser mero consumidor de mensajes y valores a ser productor de sus propios mensajes, es decir, que imagine y comunique sus propuestas de solución a la colectividad. También es necesario –para que haya ejercicio de ciudadanía– que la sociedad reconozca los derechos de todas las personas a la ciudadanía plena; que cree espacios para su ejercicio; que apoye a las personas en su análisis y su comunicación de propuestas, y que establezca reglas que permitan que todos y todas puedan realmente ejercerla en forma equitativa.

La conceptualización de la ciudadanía esbozada arriba implica que, al ejercer su derecho como ciudadana o ciudadano, la persona se constituye en «actor social», en forma individual o como integrante de un grupo o una organización. Es evidente, sin embargo, que hay enormes desigualdades en la constitución real de actores sociales, lo que exige, por ejemplo, que se establezca una diferencia en la prioridad asignada a la promoción de la ciudadanía entre jóvenes-adultos, hombres-mujeres, pobres-no pobres.

Al hablar sobre jóvenes y participación también se nos hace necesario indagar sobre el concepto de juventud desde una mirada de las ciencias sociales.

¹ Revista Latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud. Vol. IV No. 1, enero-junio del 2006. Págs. 1-20



El análisis de la juventud debe pasar por el estudio de los contextos sociales y culturales en que la cuestión juvenil se plantea y se resuelve. Según Casanovas, Coll & Montes, para la comprensión de este fenómeno es menester dejar bien claro los términos juventud, condición juvenil y situación social de los jóvenes y las jóvenes. El primero no es más que una construcción social y, por ende, una categoría histórica, la cual nace y se desarrolla a lo largo de los procesos que los historiadores y las historiadoras han denominado «modernización» de las sociedades occidentales. El segundo término, la condición juvenil, es también un fenómeno histórico, entendido como una categoría sociológica y antropológica. La condición juvenil se encuentra sometida a cambios y rupturas como consecuencia de las transformaciones de todo tipo (culturales, económicas, políticas y sociales). Y el último término es la situación de los jóvenes y las jóvenes, la cual puede referirse al análisis temporal y territorial concreto, a las diferentes maneras como los diversos y plurales grupos de jóvenes viven y experimentan la condición juvenil, y en cómo ésta a su vez está condicionada por el diferente.

Para los efectos de este trabajo, son los jóvenes y las jóvenes, la participación ciudadana y las políticas públicas, los conceptos fundamentales, entendido el primero en dos niveles, uno como construcción social y el otro –en término operativo– como el grupo de población que tiene de 15 a 29 años de edad según lo establece la ONU y el INEGI. El segundo concepto, la participación, lo podríamos entender como una condición para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, ya que, una vez constituidos los órganos del gobierno, la participación se convierte en un medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas. De esta manera, los jóvenes y las jóvenes, vistos como objeto de la política, se supone que son un sector atendido y beneficiado que participa en ella ya sea como individuos o formando grupos de acción colectiva. Y el tercer concepto, el de Política Pública, se puede concebir como un conjunto de decisiones que se traducen en acciones estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas), conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados e interesadas. Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual inciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del orden político.

En países donde se han dado cambios en los procesos democráticos, el paso a una ciudadanía activa va de la mano con el proceso de consolidación de la democracia. Es importante destacar que México está transitando de un sistema corporativo –donde por 70 años un partido político (PRI), mantuvo lealtades con sectores de la sociedad, lo cual generó una ciudadanía pasiva–, a un sistema de democracia. ésta se está haciendo cada vez más competitiva en el momento en que se dio la alternancia. Es así como a partir del año 2000 México estrena un gobierno, el primero en su historia posrevolucionaria, diferente al PRI, el Partido Acción Nacional (PAN).

De la participación política a la participación ciudadana en la consolidación democrática en México

Un objetivo fundamental cuando se propone una reforma de las instituciones políticas es que se deben diseñar instituciones que empoderen a los gobiernos para hacer lo que deben al tiempo que evitar que hagan lo que no debieran hacer. En cuanto a los ciudadanos y ciudadanas, unos y otras quieren que los gobiernos gobiernen en beneficio del interés público. Este objetivo, hablando en los términos de Sartori, nos lleva a ver la reforma como una tarea de ingeniería institucional. En el caso mexicano, ¿qué instituciones son las que permitirían a los gobiernos que gobiernen al tiempo que los ciudadanos y ciudadanas amplíen la base de consenso social de muchas decisiones? La respuesta a esta pregunta se busca por la estructura de la representación. Adam Przeworski ha esquematizado esta institución de la siguiente manera: Los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de elecciones.

Mientras que los ciudadanos y ciudadanas son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno.

El gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que pueda hacer, por una Constitución.

Los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.

Partimos de que en toda democracia diversas funciones de gobierno son desempeñadas por órganos diferentes basados en dos principios fundamentales que se entrecruzan: uno, el de la separación de poderes; y el otro, el de control y equilibrio que garantiza el mecanismo de mutua responsabilidad entre las ramas del gobierno. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se manifiestan en diversos actos. Así como también el control del Parlamento frente al Poder Ejecutivo, los controles de este frente a él mismo y los controles de los tribunales frente al Parlamento y al Ejecutivo.

Es importante que partamos de que la relación democracia-representación se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos. Por lo que los ciudadanos y ciudadanas, al elegir las buenas políticas, y los políticos que apoyan tales políticas, se convierten en legitimadores de los tres poderes fundamentales. Pero ¿qué garantiza que los políticos autorizados para ejercer el poder no se separen, o traicionen a las electoras y electores? Esto pone en la mesa de discusión los mecanismos institucionales por los cuales la ciudadanía pueda ejercer el control de las decisiones para obligar a los que gobiernan a mantener sus promesas, es decir, su mandato-representación¹. Para ello el gobierno, los partidos de oposición y la ciudadanía deben lograr consensos necesarios para la construcción de instituciones y mecanismos. En el caso mexicano, para lograr consensos debemos hablar de gobernabilidad en el proceso de la reforma política. Ello implica circunscribirse a la discusión de la legitimidad y eficacia de las políticas gubernamentales. Si hoy las instituciones del gobierno mexicano están funcionando con el esquema del sistema político corporatista heredado de los 70 años de gobiernos dirigido por un solo partido, y si hoy el Presidente de la República se ha debilitado sin un soporte reglamentario que le dé sentido moderno ejecutivo, podemos hablar de un presidencialismo formalista bastante débil, incapaz de negociar fórmulas consensuales. Pero ¿a dónde fue a parar el poder acumulado por la investidura presidencial? Con respecto a esto, Giovanni Sartori nos advierte cuando habla de sobrecarga e ingobernabilidad: «...menos poder de los gobernantes no significa necesariamente más poder de los gobernados.

El juego no tiene que ser suma cero; puede ser un juego de suma negativa en el que ambas partes pierden, en el que los gobernados no ganan el poder que pierden los gobernantes».

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica de los ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, es válido ver algunas dimensiones de este concepto: primero, el dilema legitimidad/eficacia; segundo, las presiones y demandas del entorno gubernamental o de la carga de responsabilidades; y tercero, la reestructuración de la sociedad civil (Arbós & Giner, 1996). En cuanto a la legitimidad, ésta no es más que la capacidad del gobierno de generar apoyos y consensos en torno a su desempeño, por parte de los principales actores de la escena política nacional en condiciones de incidir en la toma de decisiones. En lo que se refiere a la eficacia gubernamental, ésta se ve como el desempeño sustentable del gobierno en su conjunto, atendiendo a su capacidad institucional para instrumentar políticas o actos de gobierno que cumplan cabalmente con los objetivos y metas planteadas y que satisfagan las demandas expresas, dentro del marco de competencia legalmente establecido.

Es importante destacar, al hablar de las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades, las nuevas relaciones entre el gobierno y el poder legislativo, y entre el gobierno y la sociedad. Para nadie es un secreto la flexibilidad «no pactada» del sistema político mexicano. Por ello, el país enfrenta un problema central en cuanto a la paralización de la toma de decisiones fundamentales. ¿Es falta de capacidad política gubernamental? ¿es que el gobierno no ha sabido ubicarse en un punto neutral donde pueda evitar decisiones precipitadas propensas a las desavenencias con los otros actores? o ¿es acaso la política bélica-competitiva de la oposición? Afirmamos que el voto que llevó a Vicente Fox a sacar de los Pinos al PRI cambió la realidad del poder, pero no la estructura y el funcionamiento del sistema político. Cambió la realidad del poder porque de un presidente respaldado por un partido gubernamental con sus actores corporativos pasó a un presidente acotado por un Parlamento dividido entre las tres fuerzas principales (PRI, PRD y PAN).

Considerando varias etapas del itinerario de la reflexión sobre estas reformas, y poniendo atención al proceso político de los últimos cuatro años, vale tener presente la importancia del aspecto dinámico de la democracia. Nos referimos al conjunto de las actividades interdependientes en las que se desarrolla la «vida pública» de la sociedad mexicana. Es menester hacer alusión a esto ya que el rol tanto del Gobierno Federal como el de los partidos de oposición y la sociedad en general, es el de cooperar para que las reformas se logren mediante un pacto institucional con el objeto de establecer un sistema de participación democrática.

«La democracia es posible cuando las pertinentes fuerzas políticas pueden encontrar instituciones que den una garantía razonable de que sus intereses no serán afectados de manera sumamente adversa en el curso de la competencia democrática. La democracia no puede ser resultado de un compromiso sustantivo, pero sí de un compromiso institucional».

El país requiere, sin duda, de las reformas de sus instituciones políticas fundamentales para el avance democrático, en particular de la reformulación del papel y de las responsabilidades del Poder Ejecutivo, del fortalecimiento del Poder Legislativo, de la colaboración entre Poderes Legislativo y Ejecutivo, del Sistema Federal y de las relaciones entre los ciudadanos y ciudadanas con el Gobierno, que pasan por generar mecanismos de control social, rendición de cuentas desde la sociedad y de co-generación de políticas públicas. De esta manera, la nueva institucionalidad política en el país debe comenzar a erigirse sobre la base de un tema central planteado en doble dimensión: una, la rendición de cuentas como demanda expresa sobre las instituciones públicas; y dos, la ciudadanía como sujeto político directo, más allá de su expresión a través del voto.

En México la participación política está bien delimitada en la Constitución Federal cuando establece que «...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal» (artículo 41). Además, este mismo artículo deja clara la idea de representación y el rol de los partidos políticos en ésta al proponer que la renovación de los poderes legislativos y ejecutivos se realizará mediante elecciones libres y periódicas, conforme a las siguientes bases: «... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos». Destaca también la Constitución Política Mexicana que «son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: I.- haber cumplido dieciocho años, y II.- tener un modo honesto de vivir»(artículo 34).

Por otro lado, al reconocer que los jóvenes y las jóvenes en el proceso de consolidación y transición democrática se han convertido en actores clave por su participación social y política, y por su rol tomado en los cambios del país, la acción política sobre la juventud por parte de las instituciones del Estado mexicano se ha venido orientando básicamente en dos direcciones: las formas institucionales de socialización y de control social y, en segundo lugar, las acciones destinadas a la participación de los jóvenes y las jóvenes. En esa línea tanto el Instituto Mexicano de la Juventud, como los institutos de la juventud a nivel de entidades federales, son los encargados de darles una visión institucional a las políticas de este sector de la población. En este sentido, en la ley del Instituto Mexicano de la Juventud del año 1999, se resalta el rol de este sector por la vía las políticas públicas: «La población cuya edad quede comprendida entre 12 y 29 años que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, será objeto de los programas, servicios y acciones que el instituto lleve a cabo» (Art. 2). También esta ley, al establecer el objeto de este instituto, define muy bien las dos direcciones antes expuestas:

Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país;

Asesorar al Ejecutivo Federal de la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;

Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran.

Promover coordinadamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos, y; Fungir como representantes del gobierno Federal en materia de juventud ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite su participación» (Ley del Instituto Mexicano de la Juventud; 1999: artículo 3. Es importante destacar que estos dos instrumentos sobre la juventud dejan también claro que la mejor manera de promover y reconocer a los jóvenes y las jóvenes como ciudadanos y ciudadanas en esta etapa de consolidación democrática, es impulsando su asociacionismo y la educación en valores democráticos de participación. El primero permitirá desarrollar las dimensiones políticas y sociales de la noción de ciudadanía y, la segunda, permitirá crear las dimensiones afectivas y actitudinales imprescindibles en la práctica ciudadana, ambas ligadas a las identidades personales y colectivas. Sin embargo, el concepto de joven cuya edad comprende entre los 12 y los 29 años de edad deja sin el ejercicio de la elección de la representación a un sector de la juventud comprendido entre 12 y 17 años³.

En este sentido, para los efectos de comprender la participación de los jóvenes y las jóvenes en 11 México y Nuevo León en particular, es importante partir de esta premisa: el puente entre la representación política y la participación de los ciudadanos y ciudadanas, lo podemos precisar a través del voto. Pero después del voto los representantes y las representantes han de someterse a los controles de la ciudadanía mediante los siguientes mecanismos de control: autonomía asociativa, variedad de fuentes de información y acceso a ella, libertad de expresión y garantías institucionales. Con estos mecanismos, las democracias modernas no están vacías de contenido y energías. Por el contrario, «la competencia político electoral, la responsabilidad en y de los aparatos del Estado, y la participación en la sociedad son las que configuran y completan el recorrido siempre cambiante de la dinámica y de la transformación de los regímenes democráticos».

Otros instrumentos legales de la participación social se expresan a través de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Estos marcos legales establecen los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de participación en actividades que son objeto de decisiones públicas como el desarrollo social, y el acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos con la idea de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.

Construyendo ciudadanía en México

El conjunto de las prácticas ciudadanas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) nos da a entender el concepto de ciudadanía que define a una persona como miembro competente de una sociedad. En México, como ya hemos dicho, la ciudadanía política está relacionada con los derechos políticos que los jóvenes y las jóvenes adquieren con la mayoría de edad (18 años), y luego el derecho a ser elegido o elegida representante. Pero este concepto en un Estado democrático debe ampliarse a todos aquellos y aquellas que comparten la vida común, cualquiera sea su edad o nacionalidad. Las prácticas democráticas ciudadanas se vinculan a un conjunto de virtudes cívicas tales como la tolerancia, la valoración de la justicia, la valoración de la libertad propia y de la de los demás, el respeto a la legalidad, la participación en espacios que afectan su destino (familia, vecindad, comunidad, gobierno local y nacional), la solidaridad, la confianza. Al hablar de una ciudadanía activa desde la juventud se puede hacer alusión a interrogantes que nos llevan a precisar competencias ciudadanas democráticas: ¿qué piensan los jóvenes y las jóvenes sobre la democracia? ¿comprenden cómo funcionan las instituciones democráticas? ¿esperan votar y participar en otras actividades cívicas cuando sean adultos o adultas? ¿creen en la tolerancia y la practican?

Para responder a estas interrogantes, el Instituto Federal Electoral (IFE), la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) han elaborado algunas encuestas para determinar tanto la cultura cívica como las prácticas ciudadanas y la participación social en el proceso de consolidación democrática del país. También el Instituto Mexicano de la Juventud y la Secretaría de Educación Pública elaboraron la Encuesta Nacional de Juventud 2000. Ellas expresan a grandes rasgos tendencias en valores y virtudes cívicas en el México de hoy.

Al abordar este trabajo por la vía del análisis de la participación, la juventud, la ciudadanía y la política pública, pudimos constatar algunos elementos de importancia para reafirmar la necesidad de una política pública juvenil en Nuevo León. Partimos de que el análisis de la juventud pasa por definir claramente el concepto de ciudadanía y el de participación. Concebido el primero no sólo por los derechos políticos sino por el ejercicio de la ciudadanía, es decir, que la sociedad reconozca los derechos de todas las personas a la ciudadanía plena; que cree espacios para su ejercicio; que apoye a las personas en su análisis y su comunicación de propuestas, y que establezca reglas que permitan que todos y todas puedan realmente ejercerla en forma equitativa.



El análisis de la situación democrática del país nos permitió observar la participación política de los jóvenes y las jóvenes de la entidad, abordada ésta a través de las elecciones de alcaldes y del poder legislativo en Nuevo León (2000-2003). Esto nos facilitó tener un perfil político de este sector. Además, para complemento y sustentándonos en las encuestas de la Sedesol, de la Segob, del IFE y del Instituto Nacional de la Juventud, pudimos reafirmar que el sector juvenil tiene un interés y una motivación muy particular con respecto a las instituciones y los valores democráticos. Por último, al referirnos a una política pública juvenil en Nuevo León, no obstante, la emergencia de organizaciones de defensa juvenil, pudimos observar la carencia de participación en los dos tipos de políticas públicas (nucleares y periféricas) que el gobierno estatal desarrolla.

LAS POLÍTICAS **PÚBLICAS:** **LA FORMA COMO** **SE COMUNICA EL** **ESTADO CON LA** **SOCIEDAD**

06

Las Políticas Públicas: La Forma como se Comunica el Estado con la Sociedad

Carlos Salazar Vargas¹

La mayor parte de lo hasta aquí presentado se relaciona fundamentalmente con la ampliación y estructuración del moderno concepto de marketing. Este, al igual que el campo de las políticas públicas, puede también ser considerado y enmarcado dentro del enfoque sistémico.

De acuerdo con lo anterior, es posible entender los resultados de cualquier sistema político, como los outputs, es decir, las respuestas que primero como simples programas y luego como políticas públicas es necesario presentar u ofrecer, como solución a algunos de los innumerables problemas sociales. Esta concepción es bien importante cuando se entiende la gobernabilidad como la capacidad para dar respuesta a los problemas sociales y a su vez es la base sobre la cual se estructura la definición de políticas públicas como: las sucesivas respuestas del Estado (o del Gobierno de turno) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

Valga la pena aclarar que en esta definición no se propone que el Estado o mejor, el gobierno de turno dé respuesta o actúe sólo en forma reactiva con respecto a algo que falta, obstruye o entorpece la buena marcha de la sociedad, pues los aspectos de planeación (y dentro de ellos los de anticipación, predicción y de prospectiva) son inherentes al área administrativa, al campo gerencial y a la actividad gubernamental, sobre todo, en lo que implica la necesaria anticipación a esos problemas.

Adicionalmente, tal y como acertadamente lo asegura Eduardo Aldana, “basta con recordar que los problemas son construcciones mentales que elaboramos, cuando percibimos un quiebre en nuestras expectativas, para apreciar el enorme espacio que se abre a la creatividad y a los enfoques preactivos, en la conducción del Estado”.

Así, las políticas públicas pueden ser entendidas como algo que se ofrece, como una oferta u ofrecimiento a los ciudadanos y que entonces, los oferentes como productores promuevan bienes en forma de productos tangibles, servicios englobados en intangibles, ideas, planes y proyectos, algunos de los cuales pueden tomar la forma de políticas públicas. Y se las ofrecen a un grupo o usuarios que pueden ser entendidos como mercado de ciudadanos.

¹ Revista Bien Común. Año XIV No. 164, agosto del 2008. Págs. 38-53

También el tipo de respuesta a la forma como el Estado se comunica concretamente con respecto a la etapa de formulación de una política pública cualquiera puede ser conocido, analizado, cuantificado y sopesado, de tal forma que esta información ordenada, clasificada y debidamente analizada puede ser importante y hasta crucial para la posterior etapa de implementación de esta política pública. Y es que es viable conocer las 3 posibles respuestas de los ciudadanos: positivas, negativas y la no respuesta: considerada como la anomia. Adicionalmente con respecto a las dos primeras (las respuestas positivas o negativas) es posible desglosarlas aún más: la colaboración como una respuesta positiva activa, y la aceptación como una respuesta positiva pasiva. El rechazo como una respuesta negativa activa, y la indiferencia como una respuesta negativa pasiva. Esta secuencia trasladada al ámbito de las políticas públicas corresponde, precisamente, a la retroalimentación o información de retorno (feedback), como uno de los insumos necesarios para volver activo, dinámico, continuo y permanente el proceso y que acertadamente también lo propone el marketing social.



Teniendo presente que el Estado lo conformamos todos y por lo tanto todos debemos tener injerencia en el gobierno, el hecho de que esta injerencia no sea efectiva, algo -o mucho- de culpa tenemos nosotros mismos, los simples ciudadanos. Y es que la solicitud y exigencia a nuestros gobernantes, de “políticas públicas de fomento a la participación ciudadana”, cimentada, estructurada y promovida dentro de la óptica del marketing social, pueden ser una verdadera solución en la búsqueda de una mayor injerencia de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales. Las respuestas pueden ser recolectadas, cuantificadas y cualificadas para mejorar, (reforzar, impulsar) cambiar (ajustar, redireccionar) una política pública en este sentido. Por eso, es necesario entender la gobernabilidad no sólo desde la oferta gubernamental sino también desde la demanda, tomando en cuenta las necesidades y exigencias de la sociedad, es decir, en ese lenguaje propuesto por el marketing es necesario sintonizar la oferta política con el mercado electoral objetivo, mediante un enfoque integral que permita modelar los problemas desde diferentes ópticas: esa es precisamente la propuesta que ofrece el marketing social.

Definitivamente los electores han perdido gran parte de su interés por las ofertas políticas porque estas no han podido o no han querido -y algunas ni siquiera lo han intentado- entregar las promesas que han hecho al elector, votante, quien padece o goza los resultados, consecuencias y/o beneficios de toda política pública.

Políticas públicas y marketing social: ¿hasta dónde se complementan?

Es innegable que existe la necesidad de acortar la distancia y cerrar la tremenda brecha entre las estrategias que diseñan los políticos y las preferencias de los electores, votantes, ciudadanos. Para ello, en primer lugar, se propone cambiar la dirección del proceso, de tal forma que sea necesario desentenderse un poco del extremo transmisor y concentrarse mucho más en el extremo receptor. De acuerdo con lo anterior, lo importante no es que la gente común, el ciudadano de a pie sepa de políticas públicas, lo fundamental y realmente importante es que el especialista en políticas públicas sepa de gente.

También el reto de tomar decisiones efectivas (más o menos eficientes, más o menos eficaces) confronta permanentemente tanto al hacedor de políticas, igual que al especialista en marketing. Ahí radica el dinamismo de los dos procesos y es ahí donde aumenta (o disminuye), se encuentra (o se pierde), la probabilidad de ser más o menos exitoso, más o menos efectivo, de actuar en forma más eficiente o no, y al proceder de tal manera les toca a los dos, caminar permanentemente en un discernimiento por una opción fugaz, única y muchas veces irreversible. Mediante este mismo proceso, decisional, es posible la detección y definición de estrategias, planes y acciones que no generan, ofrecen o agregan valor para el ciudadano, con el fin de eliminarlas. De otra parte, el marketing social contiene un poderoso conjunto de conceptos y herramientas que realmente ayudan a grupos de acción social a tener grandes avances en la manera de abordar los problemas sociales. Así, los grupos de acción social (y dentro de ellos los partidos políticos) pueden ser más efectivos segmentando los mercados, diferenciando y posicionando sus propuestas y entendiendo mejor la forma de pensar y de actuar, mediante el estudio del comportamiento de los electores, ciudadanos y votantes.

Así mismo, la filosofía del marketing social es útil en la estructuración de la representación, la cual presupone tres características básicas bajo las que se fomenta la ciudadanía: a) Receptividad: los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas; b) Rendición de cuentas: los representantes deben responder de sus actos y c) Los electores pueden destituir, en determinados momentos a los representantes. Por ejemplo, mediante un castigo electoral. Cada una de estas tres características, o todas en su conjunto, se pueden lograr -al menos buscar en forma ordenada y con mayores probabilidades de éxito- dentro del amplio marco que ofrece el marketing social.

Así mismo, la filosofía del marketing social es útil en la estructuración de la representación, la cual presupone tres características básicas bajo las que se fomenta la ciudadanía: a) Receptividad: los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas; b) Rendición de cuentas: los representantes deben responder de sus actos y c) Los electores pueden destituir, en determinados momentos a los representantes. Por ejemplo, mediante un castigo electoral. Cada una de estas tres características, o todas en su conjunto, se pueden lograr -al menos buscar en forma ordenada y con mayores probabilidades de éxito- dentro del amplio marco que ofrece el marketing social.

A pesar de que el marketing es bien diferente a la publicidad como quedó claro en otra parte de este documento, aun así, hay funcionarios gubernamentales a quienes les encanta la publicidad, con independencia de que funcione o no.

Una cosa sí es bien cierta: lo que se invierte en publicidad se malgasta cuando se dedica a ofertas políticas no suficientemente diferenciadas o sin una estrategia válida de posicionamiento con respecto a otras del mercado. De hecho, la forma más rápida de acabar con una deficiente, insegura o no posicionada oferta política es, precisamente, publicitaria. El mercado electoral lo comprobará y lo difundirá con rapidez. Tanto el marketing al igual que las políticas públicas son decisiones voluntarias y deliberadas para diseñar unos procesos y realizar actividades con un fin específico: transformar el orden social, de acuerdo con la definición que de intervención social ofrece la Fundación Social. Así, ellos aparecen no como una simple opción para los partidos políticos, sino una necesidad estratégica para su sobrevivencia. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este rico campo, concretamente en lo que se ha venido llamando, definiendo y presentando como marketing social puede ofrecer su real ayuda, su valiosa contribución y su invaluable aporte, al campo de las políticas públicas, en dos estadios diferentes, pero complementarios entre sí, las políticas públicas, es como herramienta de comprobada efectividad para el “cambio social voluntario” (CSV). Se logra con él que los ciudadanos estén más sensibilizados, sean menos prevenidos y actúen en forma más propositiva, todo ello, recurriendo a menores recursos.

En otras palabras, se logra el cambio voluntario de la audiencia en forma efectiva: lo cual representa a su vez, dos estadios diferentes: el primero es que el planteamiento sea eficaz, en el sentido de que los ciudadanos lo comprendan, lo entiendan y por consiguiente lo acepten y se den fácilmente cuenta, lo entiendan y lo adopten, en el sentido de que lo que se les presenta es la solución adecuada a sus necesidades, por cuanto está precisamente basada en lo que realmente ellos necesitan. Adicionalmente, que sea también eficiente, es decir, que se logre lo que previamente se ha propuesto o intentado, pero comprometiendo los menores recursos posibles. Con el marketing social se logra que la ciudadanía acepte, apoye y hasta promueva el cambio propuesto, con los menores recursos posibles, con menos esfuerzo y con mucha mayor facilidad. Esos son precisamente los ofrecimientos políticos que como propuestas de políticas públicas presenta el gobierno de turno, a consideración de sus gobernados.

¿una propuesta útil para gobernar?

El marketing de políticas públicas que es el caso que ahora nos ocupa entraría, entonces, a formar parte del campo que cubre el marketing social. Y es que, si bien es cierto que con el tiempo no se han aumentado las necesidades, las formas de satisfacerlas sí se han multiplicado y diversificado. Precisamente, a esas nuevas formas de satisfacer antiguas necesidades corresponden las campañas que tienen que ver con la promoción, difusión, comunicación y ahora con el marketing políticas públicas. De esas nuevas formas, vale la pena destacar tres, a saber: 1. La conquista del territorio de la mente de los ciudadanos. 2. El uso efectivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC), que están ya a disposición para la promoción y difusión de políticas públicas y 3. La sociedad de mercado que abrió también la política al juego de oferta y demanda, como aquel mercado integrado por ciudadanos, quienes son los receptores de las consecuencias positivas o negativas que toda política pública conlleva.

Con respecto al primero es conveniente iniciar resaltando el hecho de que anteriormente sólo se podía conquistar territorios por la fuerza. Sin embargo, a finales del siglo pasado, con el “posicionamiento”, se revoluciona la comunicación publicitaria y el marketing, al proponer conquistar el territorio de la mente. Concretamente, en el capítulo segundo, tercero y cuarto de este libro se presentan con los siguientes sugestivos títulos: “El asalto a la mente”, “Penetración en la mente” y “Las escalas mentales”. Este documento es una propuesta real y concreta, sobre la forma de conquista territorios ya no por la fuerza sino por medio del posicionamiento, ayudado en su empeño por la persuasión, el convencimiento, la segmentación, la diferenciación; todos ellos procesos inherentes a lo que se recomiendan para lograr cambios sociales voluntarios y los cuales se engloban a su vez tal y como se vio en las anteriores secciones bajo la inmensa sombrilla que no hace mucho tiempo abrió y nos compartió el marketing social.

En segundo lugar, también la tecnología abrió 42 las perspectivas a un mundo inimaginable de comunicaciones. Los medios de comunicación masiva nos dan el don de la ubicuidad, podemos llegar a cualquier público en cualquier rincón del planeta o de un país. Los medios, asimismo, tienen un gran poder persuasivo y un atractivo característico que llega a toda esa gente que tiene relación directa o indirecta con una política pública determinada. Hoy día, las campañas para promocionar y comunicar ideas y aspectos sociales se caracterizan y cada vez más se afianzarán esta tendencia- por la presencia significativa de los medios de comunicación social y por el imparable desarrollo de las TIC. La utilización de estas TIC -sólo como uno de los privilegios de recientes épocas bien vale la pena trabajarlas y en forma coordinada utilizarlas dentro del marco que propone el marketing social, con miras a encontrar consciente, organizada y planeada vías reales y efectivas para la hechura, coordinación y manejo de todo el proceso integral de políticas públicas política donde gana aquél que tiene la mayor capacidad para convencer y persuadir de que sus propuestas son las más viables y adecuadas para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Esas propuestas que posteriormente se implementarán y pondrán en marcha en forma de políticas públicas, ya que es realmente la forma como el gobernante de turno se puede comunicar con sus gobernados, que como jueces y supremos jefes se lo demandan.

Por ahora, estas tres realidades son suficientes para permitir incursionar con confianza en el marketing de políticas públicas. Se pretende que esta propuesta sea una verdadera oportunidad para hacer posible lo socialmente deseable. Ante todo, es necesario aceptar que estamos en un periodo de transición que corresponde al inicio de un nuevo siglo, en donde no ha desaparecido la vieja forma de hacer política y la nueva, aún no se ha establecido por completo. De ahí que el actual proceder de la dirigencia política y de la burocracia de primera línea sea una rara mezcla de formas tradicionales y modernas.

Es necesario, entonces, que tanto los especialistas en políticas públicas como los especialistas en marketing social conversen, para que poniendo en común sus diferencias se centren en trabajar en los muchos puntos de contacto que ya tienen. Y es que en esta época de cambio que indudablemente representa cambio de época, es necesario que se adapten y afinen nuevas habilidades que permitan incursionar con éxito a las nuevas formas de elaborar, trabajar y ofrecer políticas públicas, como soluciones viables a algunos de los innumerables y urgentes problemas de la sociedad actual.

Con planteamientos como este del “marketing de políticas públicas”, necesariamente se cambian no solamente las respuestas, sino que también cambian las preguntas y las interrogantes sobre cómo hacerlo, es decir: cuáles y cómo son las estrategias.

Del mismo modo como en medicina el “diagnóstico” y el “tratamiento”, se han cambiado por la “predicción” y por la “prevención”, así mismo, con estas herramientas la competencia política se debe transformar, de tal modo que poco a poco pero cada vez más primen los proyectos, más que los perfiles de los personajes que los impulsan o promuevan.

Lo anterior tiende a que la actividad política se mida con los parámetros establecidos por la ya famosa frase del profesor Pierre Muller (2006) de que “cada vez más, hacer política (en cuanto a *politics*) es hacer políticas (en cuanto a *policies*), intentando de paso “ciudadanizar” la política y “democratizar” la misma democracia.

No esperemos a lo que lamentablemente decían los indígenas bolivianos: “como ni el presidente, ni los intendentes, ni los parlamentarios... ninguno nunca, nos han consultado, hemos decidido consultarnos nosotros mismos”. Así, aspectos tales como la construcción de nuevos paradigmas, las nuevas dimensiones de un Estado democrático, la insurgencia de los ciudadanos en un nuevo orden diferente del establecido, una mayor y mejor gobernabilidad, las estrategias para un control por parte de los ciudadanos, y es que mediante la congruencia entre el marketing social y las políticas públicas se pueden detonar procesos participativos que permitan diseñar instrumentos metodológicos para que alcanzar o al menos buscar con más efectividad las diferentes alternativas de solución.

Adicionalmente, es necesario advertir que cuando se habla del marketing social, el concepto ético es bien importante. Al ser entendido como un instrumento, como una estrategia o medio, al servicio del hombre, no tiene vida ni decisión propia. Al igual que un bisturí, el cual puede ser usado por un cirujano para salvar una vida y hacer un bien, o por un ladrón para dañar o robar a una persona, el instrumento en sí no es el responsable de su uso. Como dice Roy Campos, “asignarle la maldad al instrumento sería como decir que un automóvil es “satánico” porque puede atropellar a personas o que el teléfono es “grosero” porque por él se puede ofender, no podemos asignar al instrumento la característica ni la intención de quien lo usa”. Así lo pueden utilizar para formular e implementar políticas públicas que pueden ser entendidas como buenas o malas depende del criterio, creencia o formación de quien o quienes las promuevan, apoyen o critiquen u obstaculicen. La sola publicidad política por sí misma, no ha sido capaz de llevar al triunfo a una o unas propuestas de políticas públicas, se han multiplicado ejemplos locales, nacionales y extranjeros en los que las campañas publicitarias han sido exitosas pero el gobernante ha perdido autoridad, imagen y posicionamiento. La explicación, en mucho, se encuentra en la necesidad de manejar las campañas con gran sensibilidad política, de ahí que paradójicamente quien deba dar las líneas de comunicación de una campaña social cualquiera, sea el estratega y no el comunicólogo.

Este último lo que tendrá que hacer será reflejar esas líneas en la concreción de diferentes medios de comunicación que van desde el lema hasta los medios más complejos y caros como los mismos electrónicos, con la suficiente racionalización de recursos y de información que no sature pero que sí multiplique el efecto de los mensajes. Por eso, de ninguna manera el marketing puede sustituir el ejercicio de la política, ni de los políticos profesionales ni de los politólogos: un instrumento publicitario jamás podrá sustituir al enigmático arte de hacer política. Más aún, la estrategia es un proceso sistemático y controlado que permite diagnosticar, planear, elaborar y evaluar las diferentes etapas de una campaña relacionada con el marketing de políticas públicas. De ahí que la estrategia política es un arma poderosa que permite conocer al adversario, a los públicos, al contexto y, desde luego, puede proporcionar opciones sobre cómo conquistar la victoria. Es el estratega político a quien le toca diferenciar y posicionar a los candidatos, a los partidos y posteriormente -después de elegidos- posicionar esa oferta política que como políticas públicas sus gobernados las deben conocer, distinguir, apoyar, aceptar y hasta defender. Antes, las campañas para el cambio social equivalían al disparo de un escopetazo con el que los perdigones caían indistintamente, con las campañas modernas el tiro debe ser exacto, milimétrico, dar en el blanco. Para ello, el estratega debe tener elementos y conocimientos cada vez más complejos, cada vez más certeros apoyados en talento e imaginación creativa para poder competir en el mercado electoral y “mercadear” adecuadamente a su electorado las políticas públicas por él propuestas y que ahora en su papel de gobernante le corresponde implementar y poner en marcha.

El trabajo no es fácil, ya que no se trata de vender productos estáticos que no se mueven de un anaquel, se trata de mercadear intangibles y tratar con situaciones tan delicadas como la identidad, los símbolos, los ritos, las percepciones, las creencias, la credibilidad, la verosimilitud, la legitimidad, entre otras. Por eso, certeramente se asegura que el marketing social es una ciencia social en la medida que sistematiza conocimientos, explica los patrones político-conductuales de los ciudadanos, incorpora un proceso de racionalidad en la toma de decisiones, reduce la incertidumbre en los procesos políticos, usa distintas metodologías cuantitativas y cualitativas para sus estudios e indagaciones, acumula una serie de

saberes y conocimientos sociales, así como predice, con cierto rigor científico, el comportamiento futuro de los ciudadanos constituidos como “mercados” electorales de ciudadanos. Concretamente, el marketing social en lo que tiene que ver con las políticas públicas se preocupa centralmente por estudiar y entender los patrones político-conductuales de los ciudadanos, integrados como mercados políticos de ciudadanos, para, a partir de su conocimiento, diseñar estrategias de comunicación y persuasión. Estudia, también, los procesos de intercambio político voluntario que se dan entre los ciudadanos y la clase política, así como los fenómenos relacionados con la construcción de legitimidad, de mayorías electorales estables y de afianzamiento de la gobernabilidad.

Después de analizar lo anterior, no resulta difícil entender que lo que persiste en muchos críticos del marketing social -concretamente en el caso del marketing de políticas públicas- es un apego al pasado, una melancolía con las formas tradicionales de hacer política, una nostalgia con los sistemas predemocráticos y una resistencia al cambio. Si bien es cierto que el marketing de políticas públicas no es la panacea, tampoco se vale satanizarlo. Sólo resta decir que el marketing de políticas públicas es un campo del saber aún joven en América Latina, sin intencionalidad propia (ni malo ni bueno) que reclama de sus impulsores una serie de trabajos académicos, tanto teóricos como metodológicos, para tratar de dar más y mejores explicaciones al complejo proceso de intercambio político voluntario, propio de una sociedad democrática.

Una breve mirada al marketing político integrado: del marketing al politing

Quien se somete al escrutinio electoral busca alternativas para conseguir votos. Unos los compran o acarrear electores; otros eligen la vía legal y aquí se incluye el marketing político. Aunque el término lesiona los oídos, no es otra cosa que la conjugación de mercadeo y política; como algunos asimilan mercadeo a compra/venta, se popularizó el anglicismo marketing para que los distraídos no lo confundan con la “compra y venta de votos”.

Aplicando el sabio principio de que, a realidad nueva, concepto nuevo, se propone ahora el vocablo *politing* (con acento en la “o” para más señas) como calificativo de esta nueva realidad, pero concebida, tratada y trabajada en forma integral, propia y particular. No se pretende tampoco hacer apología a los anglicismos, simplemente es aceptar que, si en el comercio el mercadeo ha sido útil para conseguir compradores y generar demanda, el politing es una alternativa político electoral efectiva, para encontrar adeptos, conseguir electores y ganar votos.

Visto así el *politing*, no tiene nada que ver con fabricar presidentes o vender invendibles. Más aún, el cuento del peinado del candidato, su sonrisa y demás arandelas, son simples nimiedades al compararlas con el marketing de ideas, campo novedoso del *politing*, que fue la respuesta a la pregunta de qué ¿por qué no se puede vender fraternidad, como se vende un jabón?

Y es que quienes se lanzan a la arena política, tienen que contar con una guía que les señale el camino correcto y ese no es oficio ni función de herramientas como la comunicación. Que la comunicación política es importante, es innegable; pero considerarla aislada del marketing, es un error grave.

Porque para que la comunicación sea efectiva (eficiente: más votos con menos recursos y eficaz: que las estrategias impacten), se requiere previamente haber respondido a interrogantes tales como el grupo electoral al cual va dirigido el mensaje; la clase de electores que conforman éste segmento, sus necesidades y deseos; cómo se comportan; cuál es el posicionamiento del candidato; cuáles las variables para diferenciarlo, el valor agregado que le ofrece al elector y otros, cuya respuesta es del politing y esa su ventaja comparativa frente a otras alternativas.

Es frecuente, también, la confusión entre politing y publicidad política; ésta es sólo una de las 4P's, que, junto con el producto, el precio y la plaza, muy bien manejan los mercadólogos. Por eso ya no son suficientes las opiniones aisladas de publicistas y creativos. Ellos traducen y plasman en un anuncio (pancarta, foto o video) la estrategia de politing previamente acordada, fundamento y dirección de toda campaña política.

Tampoco falta en este campo el “embaucador”, que locuazmente predica utopías seudo científicas que no respetan al candidato, agazapándose en la conocida frase de que una imagen vale más que mil palabras.

Como filosofía, el politing pregona que toda acción se inicie en el mercado: el candidato debe, entonces, auscultar la voz de su electorado, que le indica la dirección correcta, hasta el punto de que lo importante no es que la gente sepa de política, sino que el político sepa de gente. Consecuentemente, el candidato no puede pretender interrogarse a sí mismo, para saber lo que piensan sus electores.

Obviamente la validación del marketing en la política, aunque posible no está exenta de peculiaridades. De ahí que en otros países los equipos de *politing* cercanos al candidato están conformados por profesionales que conjugan en una misma persona y actividad esta nueva realidad, cuyo estudio ya existe en varios y serios centros de educación superior en América Latina. Porque el hecho de reunir mercadólogos y politólogos no asegura ni la socialización del lenguaje, ni el tiempo necesario para el acople. Como en el conocido desayuno, no es lo mismo el caso de la gallina que con su huevo sólo se involucra, al del cerdo que con su jamón se compromete.

El antes y el después se conjugan en el marketing político integrado, *politing*

Una de las grandes diferencias entre el marketing político tradicional y el *politing* o marketing político integrado tiene que ver con el alcance que ofrece cada una de estas dos propuestas. De todas formas, ambas son alternativas útiles para que las campañas electorales se realicen con mayor efectividad: lograr más con

menos recursos. De ahí que ningún asesor serio en cualquiera de estas dos áreas pueda asegurar o prometer una victoria electoral. Sólo puede comprometerse a aumentar las probabilidades reales y las posibilidades actuales de alcanzarla.

Y es que el marketing político tradicional -tal y como se ha venido estudiando, trabajando y difundiendo hasta ahora- tiene que ver única y concretamente con el periodo preelectoral, aquel que cubre las elecciones y termina con la victoria o no del candidato que en él se apoya, y hasta ahí llega. La propuesta del *politing* va mucho más allá, al involucrar ese importante periodo posterior a la elección, cuando el candidato está ya en funciones gubernamentales.

De acuerdo con esto, el *politing* une y cubre tanto el marketing político, aquel que se realiza antes - “pre” - a una elección, con el “post”, ese marketing de políticas públicas que únicamente se puede llevar a cabo cuando el candidato es ya gobernante. Parece una simple cuestión de tiempos y alcances. Sin embargo, la responsabilidad, el compromiso y las intenciones que tiene un candidato con respecto a su accionar en el futuro condicionan y hasta transforman su comportamiento en el presente. Porque toda visión de futuro, influencia y modela toda actuación en el presente.

Consecuentemente, el *politing* al concebirse, analizarse y trabajarse dentro del marco que ofrece la posterior implementación de aquellas políticas públicas que el candidato prometió e incluyó en su programa político, hace que la responsabilidad del candidato cambie, al igual que sus compromisos y las estrategias que él difunde y promociona con el marketing político.

Por eso, en el *politing* no basta con salir elegido. Es necesario responder por lo que se prometió en la campaña y esta condición debe quedar bien clara tanto para el candidato, como para los asesores en este campo. De ahí que prometer en forma exagerada (situación tentadora y bien fácil cuando se es candidato) es tan peligroso y dañino para el futuro de un político profesional, como quedarse corto o no hacer ofrecimientos.

Adicionalmente y teniendo en cuenta que para nadie es una novedad el marketing político tradicional padece de un marcado desequilibrio entre el aporte de cada una de sus dos áreas generatrices: el marketing y la política: basta observar el gran peso que tiene el primero, con respecto a la contribución de la segunda. Un sano y esperanzador planteamiento del *politing*, es que la política (obviamente, aquella que se escribe con “P” mayúscula) tenga mayor representación y presencia y que con su importante bagaje contribuya más a su novel estructuración. El sustento y fundamento de esta solicitud se encuentra precisamente en la misma definición de “política” y para comprobarlo basta con recurrir a los enunciados que de ella ofrecen tres importantes pensadores: Maquiavelo, Bismark y David Easton.

Maquiavelo pregona que política es “la búsqueda, conquista y mantenimiento del poder político”. Es fácil observar, entonces, que el *politing* tiene que ver no sólo

con la búsqueda y conquista del poder político, sino también con el mantenimiento y la forma como se realiza y se concreta en hechos tangibles. Ese “hacer posible lo deseable” que pregona Bismark, implica que la política sólo se concrete al convertir en hechos tangibles las propuestas hechas en la campaña electoral. Easton también refuerza lo anterior, al entender la política como “la asignación con autoridad de valores en la sociedad”. Obviamente para poder asignar valores con autoridad se requiere que el candidato esté ya electo, es decir, esté gobernando. Por eso el politing, tiene que abarcar debido a ese claro mandato contenido en y desde su misma definición no sólo la época “pre” sino también aquella “post” de las elecciones.

Lo anterior tiene repercusiones éticas, implicaciones metodológicas y razones sociales en los resultados a largo plazo, al unirlos, coordinarlos y condicionarlos con el largo plazo, comprometiendo así todas las acciones en el futuro, pues la visión de verse como gobernante, condiciona lo que piensa, diga y haga el candidato logrando que la responsabilidad en ambas etapas, se ajuste y complemente mutuamente. Con ello se logra -entre otras cosas- evitar que se hagan promesas irreales o que no se puedan cumplir, tales como 15 minutos para resolver conflictos, tasas de crecimiento exorbitantes, pan y circo para el pueblo.

Así, a pesar de que el marketing político y el marketing de políticas públicas son hasta ahora áreas de estudio diferentes y campos de análisis distintos, en el politing encuentran y comparten una benéfica continuidad y tienen su razón de ser como complemento uno del otro. El hecho, entonces, de trabajarlos juntos y en forma integrada, despacio y con buena letra, es un muy buen consejo a favor de la democracia.

¿Comentarios finales o consejos pertinentes?

Los conocimientos que propone el marketing político, el social y ahora el de políticas públicas, son amplios y diversos, teniendo que ver, todos ellos, con el comportamiento social y político de los individuos, los procesos de comunicación política y de construcción de imagen pública, así como el estudio de las campañas electorales y los patrones que permiten construir legitimidad y lealtad política por parte de los ciudadanos. El marketing de políticas públicas permite explicar, además, la causalidad de los fenómenos de intercambio político y de renovación de la representación pública en tiempos electorales, ayudando también a conocer los factores que inciden en el proceso de cambio político.

Así como “la lucha electoral comienza la mañana siguiente a la noche de las elecciones”, también el trabajo por la implementación por parte del gobierno, de aquellos programas propuestos en su campaña política, deben empezar antes de la victoria electoral, al igual que las acciones encaminadas a lograr la comunicación de esas políticas y su aceptación por parte de la ciudadanía.

Otra herramienta de estos recientes años tiene que ver con el murmullo agregado: ningún anuncio o vendedor puede convencer sobre las virtudes de un producto/servicio/ bien/idea/política pública, tan persuasivamente como un amigo, conocido, anterior cliente o experto independiente. Por eso, M. Cafferky asevera que la palabra que va de boca en boca es el método de “baja tecnología” que tiene el cerebro para revisar toda la campaña publicitaria de “alta tecnología” que viene del mercado. De ahí que muchas organizaciones buscan los early adopters (individuos que gustan adquirir los nuevos productos/servicios ideas/bienes/ políticas públicas) para que hagan el resto del trabajo como vendedores sin sueldo.

De ahí que la “persuasión” sea un componente importante del marketing social. Además, es un rasgo esencial e indispensable de la democracia porque es la única manera de buscar el apoyo para una oferta (opción) política sin hacer uso de la fuerza. Si un ciudadano elige actuar siguiendo las recomendaciones de los mensajes persuasivos es porque los acepta individualmente o internaliza la posición definida (Smith, 2002). Toda campaña de promoción, difusión y divulgación de políticas públicas son rituales de persuasión entre los gobernantes y el electorado. A medida que el porcentaje de ciudadanos independientes o indecisos aumenta, la profesionalización de los persuasores de la política se consolida. La persuasión es una empresa prospera en naciones donde la escasa lealtad a un partido deja una gran proporción del electorado susceptible de ser persuadido. Así mismo, la persuasión es una comunicación intencionada y premeditada, de tal forma que toda persuasión es comunicación, pero no toda comunicación es persuasión.

No faltan también las críticas a este nuevo campo del conocimiento. La mayoría de las críticas que se le hacen al marketing son producto de la crisis paradigmática en la que han entrado varios analistas y estudiosos de la política, quienes no entienden la nueva realidad ni las formas como se hace, procesa y actúa políticamente bajo una democracia liberal. Hoy se exige, por ejemplo, proyectos, ideas y posiciones ideológicas a los candidatos, gobernantes y partidos políticos, a lo cual, de ninguna manera, se contraponen a lo que propone o promulga el marketing social, pero la mayoría de los electores latinoamericanos no les interesa las cuestiones ideológicas. Además, a diferencia de los sistemas políticos totalitarios y autoritarios que se sustentaban en la cohesión y coacción ideológica, la democracia es uno de los sistemas políticos que enfatiza más en la pluralidad y el pragmatismo político que en las cuestiones ideológicas. Hoy día la gente pide un gobierno de resultados, propio de sistemas democráticos, no credos ideologizantes, ni doctrinarios característicos de sistemas totalitarios. Indudablemente, muchas críticas se deben al desconocimiento de lo que en realidad es el marketing social. Al escuchar y leer los señalamientos de los críticos, no se puede más que recomendar que profundicen sobre su concepto y su objeto y campo de acción, no dejándose ir por la superficialidad. Lo decimos enfáticamente, el marketing es algo más que “spots” publicitarios, encuestas e imagen. Es una “ciencia social” que es producto y consecuencia de la democracia y que no necesariamente implica una contraposición con los principios éticos de la sociedad.

Un conferencista amigo acostumbraba terminar sus presentaciones diciendo que las herramientas estaban ahí y sólo debíamos empezar a utilizarlas. Efectivamente, antes que satanizarla es necesario aprender la utilidad que puede aportar a la política. Los que están convencidos de ello y lo utilizan, comienzan a ascender, por eso el planteamiento de una campaña de marketing social se propone en diversas pero continuas y secuenciales etapas: la primera es sensibilizar y que la gente conozca la propuesta, luego es necesario informar sobre las cualidades, después motivar a la gente con algo que le conmueva que sea parte de sus objetivos, de su vida, para posteriormente, llegar a la acción, esto es, al voto o aceptación de esa política pública. Por último, es necesario preguntarse si se logró o no la deseada satisfacción. Precisamente, este proceso es un buen ejemplo del modelo AIDA(S) descrito anteriormente. Y ya habiendo despertado la atención con esta propuesta relacionada con el marketing de políticas públicas, continuemos, entonces, siguiendo en forma juiciosa y ordenada cada una de las etapas posteriores.

El proceso político y el marketing hoy día: muchas particularidades

Vale la pena enumerar ahora alguna característica de cómo se ha venido desarrollando el proceso político visto desde la óptica del mercado, entendido este como la reunión de electores, votantes y ciudadanos, al Anal de cuentas quienes gozan, sufren, disfrutan o padecen el impacto de las políticas públicas.

Es fácil y frecuente observar muchas estrategias que reflejan un tremendo desdén y un profundo desprecio por el elector, votante, ciudadano, receptor, oyente, por esos que ofensivamente algún político mexicano denominaba como “la infame turba” o un dictador centroamericano se refería a ellos como “el oscuro e inepto vulgo”.

Existe aún un innecesario dilema en cuanto a la forma de ver el proceso desde la conveniencia del lado de la oferta política y observarlo desde el lado de la demanda: del recetor, usuario, ciudadano, del mercado. Sin embargo, iniciar y también terminar todo el proceso a partir del usuario, desde él y precisamente para él, ya se observa en muchos sectores de la actividad política en general y de la gubernamental en particular.

Se espera lograr una adaptación, ajuste y/o cambio, pero iniciándolo siempre desde el lado de la demanda. Precisamente, desarrollos como el empoderamiento o facultamiento (*empowerment*) han reforzado la propuesta del marketing social de acelerar este cambio, haciendo énfasis en trabajar cada vez más y en mejor forma de tal manera que la demanda sea la que guíe, modele y condicione cualquier oferta política.

Aún se observa una innecesaria hegemonía de lo cuantitativo sobre lo cualitativo. Sin embargo, es clara la tendencia a lograr un deseado equilibrio sobre todo en lo que se refiere a herramientas de investigación el mercado político, electoral, social y ciudadano.

Es necesario identificar, clasificar y priorizar la demanda social para detectar polos de desarrollo, lo cual se puede lograr en forma ordenada efectiva con la investigación de los “mercados sociales”.

Se han venido ignorando sistemáticamente las necesidades, deseos, preferencias y gustos de los electores, lo cual puede ser muy costoso tanto para los políticos profesionales como para sus mismos partidos.

Mejorar la democracia es obligación de todos y para ello es necesario poder indagar y lograr conocer el programa político de todos quienes disputan mediante una contienda electoral, un puesto de elección popular. Ese es un requisito necesario para una posterior exigencia por parte de los ciudadanos-electores. Este es uno de los inaplazables compromisos de la democracia, y el cual puede lograrse en mejor forma, con estrategias de marketing social.

Cada vez más, el marketing social es una de las alternativas reales y prácticas para promover y alcanzar el voto útil. En últimas este, es uno de los resultados que demuestran la efectividad del marketing social, concretamente, en todo lo relacionado con el programa de gobierno, ya que cualquier programa político se considera como un compendio de intencionalidades de políticas públicas, que deben ser cumplidas, mediante su implementación por parte del candidato, cuando es ya gobernante.

Es muy conveniente y hasta necesario reconocer que existe un “mercado de ideas”, donde compiten las de los diferentes candidatos en contienda. El reconocimiento de ese mercado de ideas es un inicio bien importante y guarda una estrecha relación con las políticas públicas, sobre todo en lo que hace a su cumplimiento y concretamente en su fase de puesta en marcha. De ahí la necesidad de que “el ciudadano de a pie” conozca por quien vota y sepa utilizar técnicas complementarias que ya forman parte del bagaje ecléctico del marketing político integrado o politing, tales como el “análisis del discurso -ADD” y la evaluación científica del CV (hoja de vida) del candidato, obviamente desarrollado por instituciones imparciales y de reconocida seriedad y profesionalismo, son una muy buena ayuda en este sentido.

Una verdadera democracia sólo puede prosperar dentro de un entorno de economía abierta y competitiva. Así como experiencias en “lo privado” han sido fehacientemente validadas, metodologías realmente certificadas y propuestas certeramente aprobadas, es importante que sirvan de base, comparación, referencia o acicate para “lo público”. Indudablemente, propuestas útiles en uno de esos campos deben ser viables y convenientes para el otro. Precisamente, esta novedosa propuesta relacionada con todo el campo de las de políticas públicas - metodológicamente hablando- es una excelente oportunidad para combinar estos dos campos. Más aún, el desarrollo tanto teórico como práctico sobre el empresariado como actores importantes, reales y decisivos en todas y cada una de las etapas del ciclo de vida de las políticas públicas es un tema que más temprano que tarde debería iniciarse.

Y es que la necesaria, urgente e inaplazable colaboración mutua entre lo privado y lo público, cuyos límites y contornos están cada vez más desdibujados deben servir como verdadera y singular oportunidad para integrar el marketing social con las políticas públicas. Que este sea no el único, pero sí un urgente llamado para iniciar toda una serie de estudios e investigaciones sobre la forma como estos dos campos se deben conectar y se pueden ayudar para elaborar conjuntamente políticas públicas. Analizando, copiando y adaptando experiencias de otros países en donde la empresa privada es un factor importante para la hechura de políticas públicas y se ven el uno y el otro como verdaderos actores sociales en la construcción de espacios de colaboración mutua, tal y como es el caso de Japón, Alemania, Gran Bretaña, Canadá y muchos otros países.

Indudablemente, vivir, actuar y hasta pensar democráticamente se aprende. De ahí que aquellos países en donde ese sistema democrático lleva ya un tiempo recorrido y la estructuración de construcciones democráticas es más viable, tienen la gran responsabilidad de transmitir sus experiencias, ofrecer sus recomendaciones y brindar sus conocimientos, sobre todo en lo que respecta a las formas apropiadas para transitar por estos procesos.

Bajo el nombre de “politing: marketing político integrado”, recientemente se ha venido englobado toda una propuesta seria e integral, como respuesta a la necesidad sentida de repensar todo el campo del marketing político tradicional. Con base en análisis serios sobre la real efectividad del *politing* en varios países latinoamericanos, se ha logrado detectar y clasificar sus falencias, dilucidar sus carencias, ubicar los malos entendidos y corregir los métodos utilizados para su promoción, difusión, estudio y práctica. Lo anterior, aunado al ofrecimiento de un indispensable marco ético tan necesario para su desarrollo ha hecho de esta propuesta un verdadero y esperanzador camino para corregir los garrafales errores cometidos en la concepción y aplicación del marketing político tradicional. Los interesados en este tema pueden recurrir al libro *Politing: marketing político integrado*, recientemente publicado por la Universidad Externado de Colombia.

Pero también viceversa

Uno de los objetivos que se buscan con el *politing* es al menos equilibrar la participación que la política (aquella que se escribe con “P” mayúscula) tiene en el marketing político tradicional. Y no se trata de igualar por igualar, de emparejar por el simple hecho de dar un equilibrio, sino porque se están desaprovechando las inmensas oportunidades que puede aportar la política a esta relación, lo cual ha originado - entre otras cosas- que se reduzcan, se acorten y se queden incompletos los campos de acción cobijados por el marketing político tradicional.

Porque un hecho inobjetable es que el marketing (y precisamente el comercial) generosamente aportó, eficazmente cubrió, pero también, muy rápida y tenazmente invadió y copó el nuevo y por lo mismo muy abonado campo del marketing político, dejando totalmente de lado infortunadamente el mucho más antiguo y por lo mismo, mejor cimentado campo de la política.

Y es que el ámbito de la política es bien amplio y tiene la real posibilidad de enriquecer al politing. Baste con pensar que en nuestro idioma castellano en realidad en todos los idiomas con ascendencia latina la palabra política tiene dos acepciones diferentes.

La primera corresponde a la expresión inglesa *politics* con la cual se designa la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la búsqueda, conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o -como algunos la denominan- es “el arte de lo posible” o mejor, de “hacer posible lo deseable” y en palabras de Easton, “es la asignación con autoridad de valores en la sociedad”.

El segundo significado hace referencia al vocablo inglés *policy* (*policies* en plural) con significado de directriz para alcanzar objetivos previamente establecidos, o cursos de acción deliberadamente adoptados y perseguidos, para conseguir determinadas metas.

Esto quiere decir que el *politing* cobija no sólo el área que ha intentado cubrir muy parcialmente el marketing político tradicional sino también aquella incluida dentro del marketing de políticas públicas, ya que el programa político que todo candidato debe tener, proponer y mercadear es un compendio de intencionalidades de políticas públicas (*policies*) que, de ser elegido, debe convertir en realidad con hechos palpables y tangibles.

De ahí que sea desde el mismo inicio de la campaña política, donde las *policies* se hacen presentes y son plasmadas en el programa político como representación de las propuestas que el candidato presenta y comunica a su electorado con el fin de que las conozcan, las apoyen y que las voten (y que no las boten a la basura), siempre y cuando el candidato esté interesado en que las promesas que hace en la campaña se conviertan en realidad.

Entran así entonces las políticas públicas a formar parte del campo del *politing*, hecho que es cada vez más representativo, pues tal y como lo asegura el profesor Muller: cada vez más hacer política (en el sentido de *politics*) es hacer políticas (en el sentido de *policies*). Es decir, que cada vez más se vota por las obras y programas que como políticas propone un candidato, más que por su figura o por su partido político.

CONVENCION REGIONAL JUVENIL



Tratando de hacer una aproximación al problema, es posible aseverar que, en nuestro rico idioma, no existe la deseada unidad conceptual en torno al término política, lo cual origina que se conozcan, practiquen y difundan los medios de la política, ignorando, relegando y fácilmente olvidando sus fines. Esa es una de las razones por la que muchos aspectos políticos se dejan de lado o simplemente ni siquiera se tienen en cuenta en el marketing político tradicional.

Simplemente como abre bocas para posteriores investigaciones, vale la pena incluir en un pequeño listado, temas como el comportamiento del elector (mas no del consumidor) la administración de relaciones de afiliación, poder y logro, los análisis de coyuntura, la ubicación, capacidad, recursos, poder de convocatoria y tiempo de respuesta de los actores políticos, económicos y sociales, el rico campo del poder, la geopolítica y todas las demás áreas relacionadas como la psicología política, la antropología social, el inmenso campo del liderazgo social y político, los grupos de poder, influencia, referencia y de presión, los intercambios sociales, políticos y electorales, las técnicas efectivas de cabildeo, negociación, prospectiva política, alianzas estratégicas y liderazgo político, los medios más efectivos para iniciar una política pública, la formas de cerrar la brecha entre la formulación y la implementación (que nos es implantación), el ciclo integral de una política pública, la definición y concreción de políticas, objetivos, metas, estrategias y tácticas, la estructuración y manejo de la agenda del candidato y esta relación es parcial y sólo muestra una mínima parte de las inmensas posibilidades que se están desaprovechando al dejar casi totalmente de lado toda esa benéfica contribución de la ciencia política.

Definitivamente los tópicos directamente relacionados con la política que pueden ofrecer luces y brindar fortalezas al *politing* son de por sí, inmensos y muy ricos. Afortunadamente, algunos investigadores serios han aceptado este reto y están trabajando ya en esta línea. Por eso, en un muy corto tiempo, las copias entre los asesores de *politing*, serán mucho más numerosas que los originales.

DESAFÍOS EN LA **CONSTRUCCIÓN E** **IMPLEMENTACIÓN** **DE LAS POLÍTICAS** **DE JUVENTUD**

07

Desafíos en la Construcción e Implementación de las Políticas de Juventud

Dina Krauskopf¹

El posicionamiento de las juventudes en las sociedades latinoamericanas se ha visto impactado por grandes grupos de transformaciones interrelacionadas: los cambios empiezan a limitar, el modelo económico social imperante y la evolución de los paradigmas de las políticas y del enfoque de juventud.

El modelo económico globalizado modifica el mercado laboral y contribuye al incremento de la brecha social al profundizar la polarización socioeconómica en el interior de los países. Los grupos juveniles de mayor nivel económico se parecen menos a los jóvenes pobres de sus propios países que a los jóvenes de otros países que se encuentran en condiciones privilegiadas. Las juventudes latinoamericanas se constituyen en un sujeto múltiple, expuesto a diversos grados de exclusión.

La modernización ha contribuido a la prolongación de la vida, por lo que la fase juvenil ocupa en el ciclo vital un número creciente de años y la vida adulta ya no es un periodo ausente de importantes transformaciones. La pubertad se da a edades más tempranas, y muchas de las metas adultas se han modificado. Ya no son claros los peldaños hacia un horizonte seguro y predefinido, traducido en un proyecto de futuro. Toman relevancia los logros y las gratificaciones en el presente.

La flexibilidad juvenil para incorporar conocimientos y aportar innovación se valoriza. A su vez, las distancias generacionales respecto de los adultos se redefinen: ahora los jóvenes saben cosas que los adultos ignoran. Esto hace que la participación juvenil no sea solo un claro derecho, sino también un elemento insustituible del conocimiento de las situaciones y alternativas.

Se hace evidente que sin las juventudes no son posibles la democracia, el desarrollo equitativo y la cohesión del Estado. Para enfrentar el desafío de construir sociedades inclusivas es necesario contar con legislación, políticas públicas e institucionalidad orientadas al pleno reconocimiento de las capacidades y derechos de las juventudes y las medidas necesarias para su cumplimiento.

¹ Revista nueva sociedad. No. 200, noviembre-diciembre del 2005. Págs. 1-11

En los últimos años, ha surgido con fuerza la tendencia a la elaboración de “políticas de juventud” en diversos países de América Latina, respaldadas por leyes de juventud. Los sistemas de juventud han favorecido la construcción conjunta entre los entes gubernamentales y los jóvenes. Se trata de hechos que demandan precisiones conceptuales, desarrollo de enfoques innovadores y estrategias pertinentes para la construcción de políticas, y presentan grandes dificultades para su puesta en práctica. Para sistematizar algunos elementos relevantes implicados en las políticas de juventud, trataré de responder a las siguientes preguntas: ¿por qué se ha hecho tan evidente la necesidad de construir políticas públicas para la juventud? ¿Qué tipo de políticas son las que se pretende construir? ¿Cuál es el enfoque y cuáles los procesos que sustentan la construcción de políticas de juventud? ¿Cuáles son algunas de las dificultades existentes para hacer realidad los planteamientos de las nuevas políticas de juventud?

Antes de pasar a estos temas, caracterizaré brevemente lo que puede entenderse por políticas de juventud. Una política de juventud debe ser un componente básico para el desarrollo nacional. Es el principal instrumento de referencia de un sistema de acciones dirigidas a la juventud, en el que existen múltiples componentes que dan cuenta de esta orientación común.



Una política es pública en la medida en que su formulación compromete a las instituciones del Estado en su conjunto, que asume la responsabilidad de alcanzar las condiciones requeridas para su realización, y a los jóvenes, que aportan, toman decisiones y se comprometen con ellas. También compromete a la sociedad con sus diversas organizaciones y expresiones. Por ello se requiere de una rectoría política, es decir, el respaldo de un alto nivel técnico y la organizada participación del nivel ciudadano.

Sergio Balardini destaca que, en contraposición con otros campos del quehacer político, la política de juventud no se ocupa de la solución de problemas específicos, sino más bien de la representación de los intereses de los jóvenes en la sociedad. La meta de la política pública de juventud consiste en ser el marco articulador de las políticas y la legislación nacional, para propiciar y concretar en un plan de acción el abordaje de los temas relacionados con las personas jóvenes de manera integral, estratégica y palpable. El plan de acción traduce la política a la acción y es elaborado participativamente de acuerdo con la orientación política y filosófica de la política de juventud aprobada. Su diseño plantea nuevos desafíos en el campo de los conocimientos y la formación de capacidades para desarrollar propuestas transversales.

Las políticas tradicionales de juventud

Indudablemente, siempre han existido políticas que conciernen a la juventud, aunque en general no se caracterizaron por estar expresamente orientadas hacia ella. Enrique Bernales Ballesteros considera que la relación Estado/joven se ha desarrollado con un vicio de origen, al no haber tomado en cuenta la condición de persona del sujeto joven, su energía vital, su capacidad y potencia para sugerir alternativas críticas y renovadoras. La especificidad de la problemática juvenil y su inclusión tardía en la agenda de las actividades estatales están directamente vinculadas al proceso gradual de transformación de la sociedad tradicional que, con diversos énfasis, se produce en los distintos países.

Aún es frecuente un amplio e indiferenciado uso del concepto de «política de juventud». A veces basta con que en un país existan preocupación y ciertas acciones gubernamentales dirigidas a las personas jóvenes para considerarlas políticas de juventud. Esta simplificación oculta la ausencia real de políticas e ignora que no solo existen diferencias de naturaleza entre política de gobierno y política de Estado, sino también entre políticas públicas y planes de acción.

El aparato del Estado continúa organizado por sectores, y las políticas han correspondido a la rectoría de dichos sectores. Por ello, la oferta a la juventud ha sido más bien implícita, omisa, a menudo coyuntural y contradictoria, provocada por un sentido de urgencia en diversas situaciones emergentes.

Entre las políticas omisas está la programación en salud orientada a adultos y niños, con atención indiferenciada a adolescentes y jóvenes. Las políticas tradicionales marginan las realidades juveniles, por lo que, cuando se implementan, aíslan las acciones específicas para la juventud del resto del aparato del Estado. Las políticas centradas en la preparación de las generaciones menores y la atención de sus problemas son parte de las respuestas tradicionales.

Estas políticas entienden la juventud como un periodo de preparación y transición a la adultez. No reconocen un futuro incierto ni incorporan en su visión a los estratos más pobres. Éstos, frecuentemente, no esperan más allá de los cambios hormonales de la pubertad para asumir responsabilidades de auto manutención y manutención familiar. La educación ha sido considerada tradicionalmente la oferta programática central para el desarrollo de la población joven. El futuro y el modelo del rol adulto cumplen la función de eje ordenador de su preparación. Por lo general, se implementan políticas de poca cobertura, dirigidas al deporte y al voluntariado.

Desde el enfoque de preparación en una fase de transición, la juventud es la generación de relevo y hay escasa participación en la toma de decisiones. La meta es el adulto predeterminado por los estereotipos sociales. Sin embargo, el adulto actual no corresponde a identidades fijas.

El concepto de transición se utiliza respecto a la juventud como equivalente de transitoriedad. Implícitamente, esto niega a los y las jóvenes el reconocimiento como sujetos sociales; su incompletud se destaca con el término «inmadurez». Son invisibilizados en sus aportes y visibilizados cuando perturban el orden social. Así se da paso fácilmente a la visión de etapa-problema, que se apoya en un énfasis estigmatizante y reduccionista de la juventud.

La invisibilidad del sujeto juvenil, que sostiene el paradigma de preparación, ha hecho que los sujetos juveniles se visibilicen cuando alteran el orden social. Así, la juventud, que desde el paradigma de preparación era vista como la promesa del futuro, pasa a ser vista como la amenaza del presente. A partir de la visibilización negativa emergen políticas sectoriales y compensatorias con perspectivas reactivas y reduccionistas para tratar el déficit, el riesgo y la transgresión juveniles.

Este enfoque se mantiene con gran fuerza y da lugar a una percepción generalizadora de la juventud a partir de polos sintomáticos y problemáticos, como la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, los embarazos, las pandillas, etc. Según este paradigma, la causa última de las «patologías» juveniles se identifica en el mismo sujeto juvenil, de ahí que la intervención prioriza la acción sobre él y descuida el contexto.

Concordamos con Bernal Ballesteros en que solo entendiendo a las personas jóvenes como sujetos activos y socialmente responsables es posible superar los resultados inmediatistas y efectistas. Si un programa no se estructura desde una concepción propia de lo que son los y las jóvenes, puede fracasar. Robert Blum observó que el abordaje sectorial y fragmentado de los programas en el campo de la salud ha demostrado su ineficacia, y existen cada vez más iniciativas que procuran construir perspectivas integrales.

Sin embargo, la vigencia de estas visiones persiste. Los temores y las posiciones cerradas neutralizan el acceso de los jóvenes a una participación social y política que les dé mayor presencia y responsabilidad en la construcción de su propio espacio humano y en el de la sociedad misma. La respuesta política más frecuente frente a las autoorganizaciones con visibilidad aterrante ha sido el poder represor apoyado en la estigmatización y la acción violenta, denominado por María Santa Cruz “populismo punitivo”. Un ejemplo es el de los programas altamente represivos, estigmatizantes e inefectivos con que algunos países centroamericanos enfrentan el problema de las maras. En los países donde predomina este enfoque, parece darse un debilitamiento de las posibilidades de desarrollar estrategias sostenibles para la implementación de políticas de juventud avanzadas.

Diversos factores se han introducido en este orden de cosas y han dado lugar al desarrollo de políticas avanzadas. Es relativamente reciente la construcción de políticas de actores que conducen al fortalecimiento de las identidades sociales de niños, mujeres, etnias y juventudes, entre otras. Es creciente la identificación de los propios jóvenes con lo juvenil, con la definición de sus logros y como interlocutores del estado de derecho. Las sociedades requieren individuos capaces de aprender a aprender y de reciclar con flexibilidad sus competencias y actitudes. Estas características adquieren mayor fuerza y valor que en el pasado y, en consecuencia, las juventudes son consideradas un eje central en las nuevas estrategias de desarrollo. El modelo adulto contemporáneo deja de ser considerado por las juventudes como un parámetro suficiente para orientar su preparación. La incorporación del sector joven a las preocupaciones de la vida pública aparece como parte de la dinámica natural del crecimiento y la complejización de nuestras sociedades a partir de la segunda mitad del siglo XX. El conocimiento y la flexibilidad para los aprendizajes y la innovación frente a la obsolescencia son sustantivos. Las transformaciones económicas, institucionales y poblacionales introducen nuevas condiciones para la orientación de políticas públicas en el ámbito social. Se ha fomentado la inclusión prioritaria de los derechos humanos en la política y en la legislación.

El carácter disperso e inconcluso del aporte estatal en el campo social, como consecuencia de la adopción de políticas de restricción del gasto, ha tenido efectos que evidencian que «lo social también es importante» en la agenda.

Se hace ineludible un compromiso político para construir las nuevas dimensiones del Estado social en los países.

El surgimiento de rectorías orientadas a poblaciones, derechos y diversidades ha pasado a revisar las políticas de sectores, para incluir políticas de actores. Los Estados han comenzado a responder con una nueva institucionalidad que presenta transformaciones frente a diversas situaciones y poblaciones y genera un clima idóneo para la construcción participativa de políticas de juventud.

En el campo poblacional, en muchos países de América Latina la transición demográfica coloca al grueso de sus habitantes en los rangos de edad característicos de las personas jóvenes y da lugar al planteamiento del bono demográfico que impulsa la inversión en juventud y su valoración como actor estratégico. Éste es, actualmente, un fundamento que apunta al incremento de las inversiones orientadas a rescatar el capital humano juvenil para resolver problemas de desarrollo, antes de que una capa creciente de población mayor de edad se vea obligada a afrontarlos.

Las políticas avanzadas de juventud abandonan el enfoque adulto-céntrico del período juvenil y se orientan a la formación de capital humano y social, la reducción de las brechas de desigualdad con una perspectiva de equidad y la valoración del aporte cultural de las juventudes al desarrollo de su sociedad. Tienen como objeto el «empoderamiento» de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo, trabajan desde la perspectiva de los jóvenes y con ellos. Para alcanzar estas políticas avanzadas, es necesario un enfoque generacional que establezca nuevas relaciones de colaboración entre los jóvenes y los adultos.

La década del 90 marcó un hito al difundir el enfoque de derechos como punto de referencia para el diseño de políticas públicas. Desde entonces se ha ido generando un terreno fértil para la difusión de esta perspectiva en los ámbitos relacionados con la juventud. La construcción de la ciudadanía juvenil del sujeto se contrapone al predominio de los paradigmas tradicionales, todavía vigentes. La persona joven deja de ser definida desde sus incompletudes y pasa a ser considerada sujeto de derechos. Ya no se trata solo de la ciudadanía formal, de ejercer el derecho al voto a partir de cierta edad. Se han generado instancias y condiciones que favorecen el desarrollo de iniciativas que buscan consolidar la ciudadanía juvenil, como la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud. Se enfatiza así la extensión de las alianzas que han implicado la búsqueda de articulaciones intersectoriales y la estructuración de relaciones cívicas que acercan a diversos actores sociales, en un marco de equidad y participación que requiere una efectiva rectoría en juventud.

La acumulación de experiencias y la sistematización de conocimientos evidencian que, para pasar de la apariencia a la efectividad y a la redistribución del poder, el desarrollo de la ciudadanía requiere de precisiones en el concepto de participación. Las formas de participación juvenil han evolucionado, y en lugar de los parámetros político-ideológicos de épocas pasadas, prevalecen los parámetros éticos, estéticos, subjetivos y la valoración de las metas palpables. Las acciones juveniles procuran cambiar con autonomía e identidad las actitudes individuales del presente, para que se derive de allí el cambio social. Se prioriza la efectividad comprobable de esas acciones.

El respeto por la diversidad y las individualidades se constituye en el centro de las prácticas: «Las redes de jóvenes buscan fungir como facilitadoras y no como centralizadoras». En lugar de la organización representativa y burocratizada, grandes sectores juveniles prefieren las redes vinculantes y flexibles, la organización a través de coordinaciones transitorias y movilizaciones coyunturales. Esto se contrapone con organizaciones juveniles dirigidas por adultos y con la estructura de las juventudes partidarias, lo que debe ser considerado en las estrategias para el logro integral de participación juvenil en las políticas.

El reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos lleva a su inclusión en las políticas como factor de desarrollo de sus sociedades. Esto torna relevante enfrentar la exclusión a través de la articulación de las políticas públicas con un enfoque de transversalidad y equidad. Así se sientan las bases para el desarrollo de políticas de juventud incluyentes, como parte de la implementación del paradigma de ciudadanía juvenil.

Las sociedades se encuentran inmersas en procesos acelerados que sitúan a los jóvenes en nuevas condiciones y determinan el desarrollo de diversas subjetividades y prácticas. Son los jóvenes quienes enfrentan con flexibilidad el desafío de las innovaciones tecnológicas y las transformaciones productivas, quienes se han constituido en creadores culturales, quienes migran masivamente hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida y son llevados a la marginalidad por un sistema cada vez más excluyente. Las personas jóvenes a menudo proveen el ingreso principal de sus familias, trabajan tempranamente y en condiciones azarosas.

Existe en la región latinoamericana una mayor conciencia de que, de no desarrollarse políticas de juventud asociadas a la formación de capital humano juvenil y al fortalecimiento del capital social, las sociedades enfrentarán mayores dificultades de integración a los mercados globales. Esto se traduce en una efectiva capacidad de articulación intersectorial de políticas y programas para el enfrentamiento equitativo de las diversidades, incluyendo las condiciones de género, cultura, residencia rural-urbana y estrato socioeconómico. El desarrollo de legislación, la participación social, la visibilización y la legitimación de los logros de los jóvenes tienen un papel decisivo.

Hemos señalado avances muy importantes en las políticas de juventud. La participación efectiva conduce a una redistribución del poder y a una nueva visión generacional. Como consecuencia, no son pocas las resistencias, tanto activas como por omisión, de diversos sectores sociales para dar prioridad a las y los jóvenes como ciudadanos de primer orden y actores estratégicos del desarrollo de sus sociedades. Se mantienen respuestas coyunturales a situaciones y, en muchas ocasiones, los planteamientos avanzados no son acompañados con recursos presupuestarios.

Uno de los factores que ha dificultado la construcción de políticas de juventud es el problema de las edades en el ámbito normativo de las legislaciones. Dado que hasta los 18 años las personas se consideran adolescentes y luego adultas, se produce una ambigüedad en el reconocimiento del sujeto juvenil que va en detrimento del avance en las políticas y favorece su invisibilización, su ausencia en la planificación social o una pugna entre los defensores del ámbito correspondiente a la niñez y la adolescencia y los involucrados en la promoción de políticas de juventud. La ausencia de un claro reconocimiento social de la identidad juvenil es un vacío que resulta imprescindible superar para el desarrollo efectivo de las políticas de juventud, que varios países ya han tratado de encarar.



La discriminación por edad que afecta a los sectores jóvenes y la cultura poco participativa provocada por los conflictos armados y la violencia han sometido a los adolescentes y jóvenes a situaciones difíciles, entre ellas la hostilidad policial. La aceptación de los derechos de las personas jóvenes sufre toda suerte de embates (Unicef). La exigibilidad de los derechos requiere cada vez de mayor capacidad política y jurídica para garantizar su cumplimiento. En su ausencia, las políticas de juventud corren el riesgo de carecer de continuidad, perfil propio y permanencia. Modificar estas condiciones es un imperativo político que demanda instrumentos que den cabida explícita a los sectores juveniles.

Las propuestas avanzadas de políticas de juventud buscan conjugar la acción del Estado y la sociedad civil, a fin de integrar plenamente a las mujeres y los hombres jóvenes a los procesos de transformación económica, social, política y cultural de cada país. Aspiran a la inclusión de las juventudes en el desarrollo nacional con el objeto de que disfruten de todos los derechos sociales, culturales, políticos, civiles y económicos. Es importante que incorporen sus lineamientos en el marco general de las políticas socioeconómicas, de tal modo que se favorezca el trabajo integral y se creen oportunidades y condiciones para la población joven.

Las políticas de juventud que se han desarrollado recientemente están participativamente fundamentadas, consultadas y validadas por las juventudes de cada país, por diversos sectores estatales y de la sociedad civil. La evolución de los paradigmas en las políticas de juventud incorpora avanzados y certeros enfoques para la inclusión de las personas jóvenes en el desarrollo nacional. Igualmente, abren una etapa en las respuestas sociales a las juventudes, por lo que su desarrollo dejará nuevas experiencias y aportes.

BIG DATA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

08

Big Data para las Políticas Públicas

Nicole Elizondo¹

La era de los datos digitales ha impactado fuertemente al desarrollo de las sociedades en los últimos 20 años. En este tiempo se ha visto que una característica distintiva es la gran velocidad a la que avanza la tecnología y junto a ella, la enorme cantidad de recolección, almacenamiento, gestión de datos y registros electrónicos.

Todo ello ha cambiado la forma en que operamos en la cotidianeidad. Ahora no solo internet y los teléfonos inteligentes han modificado el comportamiento y preferencias de las personas, sino que, además, en los últimos años hemos sido protagonistas de cambios como la llegada de la robótica, la inteligencia artificial y la automatización en servicios cotidianos como ir de compras o escoger el próximo destino de vacaciones.

Cambios que se seguirán profundizando, de acuerdo al informe de Frey y Osborne se sostiene que al año 2050 el avance tecnológico y la inteligencia artificial hará desaparecer al 47% de empleo actual de EEUU, es decir, los robots reemplazarán a los humanos en al menos la mitad de los puestos de oficios actuales, cambiando el modelo económico hasta ahora conocido. Es el llamado 'desempleo tecnológico' que ya en 1933 lo advertía el economista John Maynard Keynes.

De hecho, estudios como los realizados por Forrester Research indican que para el 2027 se perderán alrededor de 24,7 millones de empleos a raíz de la robotización, equivalente a la disminución de un 17% del empleo entre los años 2017-2027. Igualmente, las proyecciones indican que producto de la automatización de empleos serán más los puestos de trabajo que se destruyen que la cantidad de nuevos empleos creados.

Pese a ello, el economista Brian Arthur estima que los robots utilizados con fines industriales aportarán a la productividad global de las economías, de hecho, se estima un aumento de ella desde un 0.8% a 1.4% anual. Todo este proceso es lo que se ha catalogado como la “cuarta revolución industrial” la cual se rige por una revolución digital, donde la conectividad y la posibilidad de una realidad virtual son protagonistas.

Si bien las nuevas tecnologías y la automatización de ocupaciones prometen mayor productividad, eficiencia y comodidad; es innegable que también emergen temores sobre sus efectos en materia del empleo, salarios y habilidades. Se estima que cerca de la mitad de las actividades laborales actuales podrían automatizarse con tecnología, de hecho, el instituto confirma que para el año 2030 el 30% de las ocupaciones estarían automatizadas dejando 400 millones de personas desempleadas.

¹ Revista Bien Común. Año XXIV No. 277, abril del 2018. Págs. 116-120



Es así como un buen número de los oficios que conocemos serán parte del pasado en las próximas décadas. Las proyecciones estiman que hacia el 2050 los vehículos de servicio de taxi se conducirán de forma autónoma de hecho la actual línea 6 del Metro de Santiago de Chile funciona sin conductores, en tiendas comerciales no habrán cajeros ni asistentes de compra, las cirugías y operaciones serán llevadas a cabo por robots así como el montaje y construcción de casas y edificios, los *calis center* operaran bajo inteligencia emocional; hasta las próximas novelas bestseller en The New York Times serán escritas por robots en el 2050.

No obstante, pese al sombrío panorama que evidencian los datos para el futuro, es preciso señalar que la automatización en realidad impulsará el crecimiento de nuevos empleos, la reducción de costos y la mejora en la productividad de las economías. Ello resulta positivo dado los cambios globales como el envejecimiento generalizado de la población, la creciente urbanización de las ciudades, el incierto crecimiento de las economías, los efectos cada vez más acentuados del cambio climático, por mencionar algunos. Por lo cual, cabe preguntarnos ¿Qué cambios afectarán a la gestión pública de cara al futuro? ¿Cuál será la transformación tecnológica en la gestión pública?

El potencial de Big Data para políticas públicas

El Big Data, denominado como un 'nuevo ecosistema digital', se define por contener gran volumen de información, variedad de datos y velocidad a gran escala en el procesamiento de ambos. En la gestión pública, irrumpe con la finalidad de que las instituciones tomen mejores decisiones a partir de los datos. Estos son tratados y almacenados en tiempo real de tal manera que son capaces de diagnosticar de forma efectiva los problemas que guardan relación con el bienestar de la ciudadanía en áreas como la salud, educación, seguridad, empleo, delincuencia, territorio y desastres naturales, entre otros.

A diferencia de datos abiertos, Big Data tiene el potencial para producir estadísticas más relevantes y más oportunas que las fuentes tradicionales pues, estos tienen cualidades marcadas como son el gran volumen y las diversas fuentes generadoras que operan a gran velocidad.

Es preciso señalar que no todo conjunto de datos puede ser catalogado como Big Data, pues, por sí solos no impactan ni generan una comprensión adecuada de las necesidades de la población, pero si son analizados e interpretados correctamente pueden generar valor público, por tanto, la toma de decisiones públicas basadas en datos es fuente enriquecedora para resolver problemas complejos y/o modificar políticas públicas. Esto es comúnmente valorado como fuente de innovación.

En ese sentido, en el sector público, los datos registrados pueden ayudar a guiar las decisiones de políticas públicas en temas como la creación de estrategias públicas más sólidas, crear valor para la ciberseguridad, la internet de las cosas, mejorar la creación de negocios, optimizar los negocios existentes, permitir la formulación de políticas públicas más asertivas, hacer presupuestos informados, poder conocer la opinión de la ciudadanía con precisión.

Con ello, el Big Data mejora los procesos de toma de decisiones puesto que las plataformas pueden almacenar una gran cantidad de datos en tiempo real lo que permite conocer el impacto de las decisiones antes de implementar determinadas políticas en educación, desplazamientos de la población en las ciudades, seguridad ciudadana, calidad en la salud, flujo vehicular, entre otros.

Asimismo, destacan experiencias como la de Australia, país que adopta el modelo de Big Data en la implementación de la gestión y políticas públicas con el fin de diseñar mejores políticas y donde, los ciudadanos pueden interactuar en tiempo real con el gobierno de forma personalizada e integrada. Sobresalen especialmente los principios de la política de Big Data en Australia, los cuales tienen que ver con la privacidad, integridad y transparencia de datos, colaboración con la academia y sectores industriales, mejoramiento de datos abiertos, productividad e innovación, entre otros.

Es así como se puede apreciar que desde la administración pública contamos con más y mejor detalle de los datos, lo que facilita el diseño de políticas para los gestores públicos, quienes pueden segmentar los datos para aplicar estrategias más ajustadas a las necesidades de determinada población y/o mejorar el propio desempeño de determinadas instituciones públicas.

Por tanto, la disposición de datos es fundamental, empero, la gran mayoría de instituciones públicas no cuenta con una plataforma integrada de datos por lo que, con frecuencia los gestores públicos utilizan bases de datos limitadas o incompletas para adaptarlas a programas que no abordan el problema que creen que existe. Big Data, podría ayudar a llenar vacíos de datos en áreas temáticas y monitorear objetivos donde los datos son escasos.

Organismos como Cepal proponen el fortalecimiento de los instituciones y sistemas nacionales de estadísticas de los países, de modo de fortalecer capacidades técnicas y asegurar recursos tecnológicos y financieros para los mecanismos de recolección, procesamiento y difusión de estadísticas garantizando series largas de tiempo.

Igualmente, promover datos y estadísticas de calidad resulta positivo para el cumplimiento de la agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Actualmente existe una importante brecha de datos entre países latinoamericanos, menos de la mitad de los países mantienen estadísticas fiables sobre algo tan elemental como nacimientos y muertes.

Como bien señala Cepal, la existencia de estadísticas básicas robustas resulta clave para medir los avances en las distintas materias como empleo, género, medio ambiente, pobreza, entre otros. Una mayor accesibilidad de los datos a la ciudadanía también representa más transparencia y rendición de cuentas, elementos positivos para la gestión pública.

Es así como hoy nos encontramos ante un cambio de paradigma potente en términos tecnológicos en la gestión pública. No cabe duda que *Big Data* puede generar valor público y una gran ventaja para la creación de políticas públicas. En adelante, se espera que gobiernos e instituciones públicas utilicen Big Data como una herramienta valiosa para anticipar problemas y/o inferir en ellos de manera eficiente.

Limitantes y desafíos del Big Data

Desde sus inicios se pensó que la masividad de datos es poderosa, pero no perfecta. La literatura ha sido clara en señalar que el Big Data también contiene una serie de limitaciones. Si bien los beneficios de los datos masivos son potenciales, aún resta discutir sobre los riesgos en términos de privacidad de dichos datos, marcos normativos y evidencia comparada internacional al respecto.

Un tema frecuente guarda relación con la seguridad y protección de los datos. Usualmente la masividad de los datos implica el acceso a todo tipo de datos como preferencias, conductas, comportamientos individuales y familiares; lo que se traduce en la segmentación de datos bajo intereses privados.

Para evitar lo anterior, la literatura recomienda algunas medidas tales como resguardar la privacidad de datos y proteger el valor económico y social de ellos, aplicación de metodologías fiables, transparencia de algoritmos utilizados, mecanismos de control para que la utilización y selección de datos que evite sesgo en el muestreo.

En tanto los desafíos de la gestión pública respecto al Big Data, se condicen con hacer frente a los cambios en la forma de procesar, informar y administrar los datos. Es por ello que el desafío guarda relación con las barreras institucionales pues, al interior de las agencias públicas, persisten problemas de interoperabilidad y coordinación en los registros de datos, así como acceso limitados a ellos, de igual modo la existencia de datos escasos en determinadas áreas y/o incompletos en sus series temporales, impiden que la gestión pública uniforme cada uno de ellos.

Conclusiones

Los grandes volúmenes de información del Estado son difíciles de analizar de manera global, dada la dispersión de datos de cada uno de los servicios públicos. Big Data, ha transformado la manera de integrar y gestionar los datos públicos. Aspecto positivo si consideramos que a largo plazo promete un impacto sobre el bienestar de la sociedad en áreas como la pobreza, salud, seguridad, educación, medio ambiente, entre otros.



No obstante, no podemos olvidar que los datos siempre serán interpretativos. Big Data nos permite determinar los “qué” (comportamiento) pero estos son incapaces de explicar los “porqué” (significados). En ese sentido, las ciencias sociales serán difíciles de sustituir por el predominio de las matemáticas e informática.

Aunque Big Data ofrece la oportunidad de gestionar millones de datos de información, queda pendiente sistematizar dicha información para que sea aplicada en aspectos claves de la gestión pública: acuerdos de confidencialidad, normativas de protección, capacitaciones a gestores públicos, entre otros.

Sin embargo, tecnológicamente el cambio en la gestión pública es potente. Big Data finalmente es una oportunidad para innovar en las instituciones públicas y aportar en la implementación de mejores políticas públicas por medio de análisis certeros y óptimos sobre los potenciales beneficiarios. Ello que parece una tarea sencilla no siempre lo ha sido, sobre todo considerando que, como vimos anteriormente, entre los organismos públicos no se posee uniformidad de datos.

A futuro, se espera que Big Data aporte a abordar la complejidad de los problemas, teniendo en cuenta siempre que la masividad de los datos no implicada que la solución a las políticas va a mejorar pues, no solo basta con tener datos, sino también, una buena detección de problemas y gestión para la toma de decisiones.

EL CAMBIO DE LA

**VISION SOBRE LA
JUVENTUD COMO**

**PRIMER PASO PARA SU
PARTICIPACIÓN**

EN EL DISEÑO E

**IMPLEMENTACIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

09

El Cambio de la Visión sobre la Juventud como Primer Paso para su Participación en el Diseño e Implementación de las Políticas Públicas

Manoel Alberto Pérez Echeverría¹

Introducción

Los jóvenes y su participación en la sociedad son una parte fundamental en

el desarrollo e incremento de la calidad de vida de ésta. Por ello es necesario que quienes conforman este segmento de la población y quienes la conforman sean vistos como individuos que cuentan con derechos y obligaciones referentes a su edad, con opiniones y puntos de vista, y no sólo como un grupo que por su

«inmadurez» inherente y por estar en una etapa de «transición» requieren ser guiados por los adultos. Para lograr el desarrollo de una sociedad democrática se requiere una efectiva participación de los jóvenes en las políticas y programas que el Estado implemente para su atención.

Así como se requiere la participación de los jóvenes en el diseño e implementación de las políticas y programas que están orientadas a su atención, también es necesario que éstas sean diversificadas para atender los distintos problemas y situaciones a los que se enfrentan, debido a que varían de acuerdo a la condición socioeconómica en la que se encuentran.

El presente ensayo tiene como objetivo profundizar en la necesidad de modificar la visión que ha prevalecido sobre los jóvenes y en cómo debería ser su participación en las políticas y programas que son orientados hacia ellos con el objetivo de incrementar su efectividad. En el caso de este ensayo me referiré a las políticas y programas orientados al desarrollo integral de los jóvenes en situación de pobreza y marginación desde etapas tempranas. Estas líneas de trabajo deben poder integrarse con los objetivos de las demás políticas que implemente el Gobierno, con el fin de dotarlas de una perspectiva generacional, como menciona Ernesto Rodríguez, para después atraer a la juventud a la participación política en Nuevo León, con enfoque en el área metropolitana de Monterrey.

¹ Decimo segundo certamen de ensayo político. México: CEE, 2011. Págs. 107-125



Lo anterior se basa en el argumento de que la poca efectividad de las políticas y programas de atención a los jóvenes que se encuentran en situación de marginación y pobreza en la ciudad de Monterrey y el estado de Nuevo León, es evidente en el momento en que éstos están siendo absorbidos muy fácilmente por el crimen organizado. En esta entidad es evidente el incremento de delitos relacionados con el narcotráfico, pero también, datos obtenidos muestran que en ese incremento se encuentran involucrados los jóvenes.

La idea y el argumento de este ensayo desarrollan en primer lugar una serie de aspectos teóricos, que tratan la importancia de modificar la idea que se tiene de la adolescencia y la juventud como etapas problemáticas y de transición hacia la edad adulta. Los jóvenes tienen que ser partícipes y diseñadores junto con los adultos de las políticas que los atenderán. Después se revisan una serie de ideas sobre las dificultades y situaciones de vulnerabilidad que enfrentan los jóvenes para su desarrollo.

La siguiente sección presenta el argumento del acopio de los jóvenes por parte del crimen organizado. Esto se sustentará con datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Después de la revisión de los datos se mencionará de forma breve cuatro programas del Gobierno estatal que podrían lograr el objetivo de contar con la participación de este sector de la población y ayudar al desarrollo integral del mismo, en específico, de los jóvenes marginados en Monterrey, pero que requieren de una mayor integración entre ellos, apoyo económico y difusión.

Finalmente, la tercera sección de este ensayo mencionará algunas de las ideas esenciales de las políticas implementadas en la ciudad de Medellín, Colombia, durante la administración del doctor Sergio Fajardo de 2004 a 2007. Esto como ejemplo de políticas y programas exitosos que enfrentaron el problema de la desigualdad y violencia, y que podrían adaptarse a las condiciones y características de la ciudad de Monterrey.

Los jóvenes, un segmento de la población con características y derechos definidos

En gran parte de la sociedad predomina la idea de que la adolescencia y, posteriormente, pero en menor medida, la juventud son etapas problemáticas y difíciles. El concepto de «edad difícil» es favorecido por el paradigma que ve a la juventud como una etapa transitoria. Este viejo modelo considera a los jóvenes como individuos que se encuentran en una etapa de transición en la que se les necesita guiar y moldear como los adultos que serán en un futuro.

Aunque según Dina Krauskopf poco a poco el paradigma de la etapa preparatoria o edad difícil ha perdido fuerza: Es evidente actualmente que el saber no está sólo del lado de los adultos. Está de ambos lados. Eso implica que la relación tradicional en que el adulto preparaba al joven para ser lo que él había alcanzado, y que hacía a los adolescentes sujetos carentes de derechos y del reconocimiento de sus capacidades se ha modificado.

Es fundamental remarcar en la cita la carencia de derechos y reconocimiento en el pasado de las capacidades de los adolescentes y jóvenes. Esto hacía que sus puntos de vista y argumentos no fueran tomados en cuenta o ignorados, así como la retroalimentación que podrían dar a las acciones de los adultos.

Krauskopf menciona una declaración del Banco Mundial en la que se reconoce la necesidad de invertir en el capital humano de las personas jóvenes y que «no sólo dependen de los recursos de sus padres, sino también de los recursos sociales de su grupo». Esta visión ya no busca atacar y eliminar los problemas cuando éstos ya están presentes, sino que busca prevenirlos por medio del desarrollo integral.

En una sociedad democrática el diseño y elaboración de las políticas públicas debe ser abierto y transparente, y contar con la participación de los distintos grupos o segmentos de la sociedad a los que se busca beneficiar con dicha política pública, éste sería el nuevo paradigma a favor de los jóvenes: su reconocimiento como actores estratégicos. En el paradigma anterior serían vistos como inmaduros, sin conocimientos ni experiencia y resultarían marginados en la toma de decisiones. En este caso los adolescentes y jóvenes deben ser vistos como actores importantes para lograr el desarrollo integral en la búsqueda de una mejor sociedad, como agentes de cambio desde el presente y para el futuro. Este sería el primer paso para la participación de los jóvenes en la vida política de la sociedad.

El segundo paradigma que Krauskopf menciona que ha cambiado es la mayor práctica y reconocimiento de la ciudadanía a los niños y jóvenes. De la mano con el nuevo paradigma mencionado en el párrafo anterior, este otro, la juventud ciudadana ha otorgado un marco civil para su práctica. La unión de estos dos modelos — jóvenes como actores estratégicos y jóvenes como ciudadanos— ha permitido: Reconocer su valor como sector flexible y abierto a los cambios, expresión clave de la sociedad y la cultura global, con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente, construir democrática y participativamente su calidad de vida y aportar al desarrollo colectivo.

Después del reconocimiento de la necesidad de la integración y participación de los jóvenes en el diseño e implementación de las políticas y programas orientados a su desarrollo son necesarios los canales efectivos para su participación. Krauskopf afirma que la integración de los dos nuevos paradigmas que se han mencionado «llevan a considerar como ejes estratégicos —de la participación juvenil— su visualización positiva y la participación positiva», estos dos ejes ayudarán a que el diseño e implementación de las políticas orientadas a los jóvenes sean llevadas a cabo de una mejor manera.

La visualización positiva se refiere en primer lugar, a la necesidad de romper con el viejo concepto que relacionaba a la adolescencia y la juventud con la idea de problema y periodo de preparación para entender a la juventud como un actor estratégico e indispensable.

La visión de juventud = problema y periodo de preparación ha generado que este segmento de la población sea descalificado antes de que pueda ofrecer su punto de vista y participe en las decisiones de la sociedad; con esta visión «Se generaliza el hecho de ser joven como problema social, lo que despierta reacciones de temor y rechazo». Esta visión de parte de la sociedad puede generar consecuencias en el comportamiento y respuesta de los jóvenes hacia esa misma sociedad que los ha descalificado. Esa respuesta es lo que Krauskopf llama «visualización aterrizante».

Ante una sociedad que los mantiene al margen de las decisiones por la visión que se tiene de su grupo, los jóvenes responden, en algunos casos, también rechazando a esa sociedad: La visibilidad aterrizante es una forma de empoderamiento, mecanismo de autoafirmación, de negación de la devaluación, de apropiación de las gratificaciones al alcance adolescente. Ante la carencia de visibilidad por inclusión, se detona la visibilidad juvenil desde la exclusión social.

En una situación de marginación-y nulo reconocimiento hacia los adolescentes y jóvenes, es normal que estos respondan de la misma forma, llegando en ocasiones a las respuestas violentas y actitudes desafiantes: «Los adolescentes que se sienten privados de reconocimiento positivo, al no ser escuchados, al sentirse desvalorizados, construyen el poder y la identidad al ver el rostro de temor de los demás».

Continuando con este rechazo y valoración negativa son llevados constantemente al discurso de la seguridad ciudadana, como menciona Hopenhayn: Desde ahí se vincula a los jóvenes con a la violencia, sobre todo si son varones, urbanos y de estratos populares. Y no es casual, ya que este grupo [presenta]: mayores dificultades para incorporarse al mercado laboral de acuerdo con sus niveles educativos; mayor acceso a la información y estímulo en relación a nuevos y vistosos bienes y servicios a los que no pueden acceder y que, a su vez, se constituyen para ellos en símbolos de movilidad social; una clara observación de cómo otros acceden a estos bienes en un esquema que no les parece meritocrático; y todo esto en un momento histórico, a escala global, donde no son muy claras las «reglas del juego limpio» para acceder a los beneficios del progreso. Infantilizados por los adultos, sobre ellos tiende a pesar una mirada fóbica que los construye como potencialmente violentos, consumidores de drogas y moralmente débiles; y esta imagen opera a veces como profecía autocumplida.

El segundo punto, participación positiva, se refiere a la participación real y protagónica de los jóvenes en la elaboración, diseño e implementación de las políticas y programas orientados a su propia atención. Esto quiere decir que dichas políticas deben considerar a los jóvenes entre los diseñadores e implementadores en una primera etapa y como receptores en una segunda etapa.

La participación positiva o protagónica de los jóvenes está visualizada de forma gradual pero efectiva. Según Roger Hart citado por Krauskopf esta participación debe saber diferenciarse de la participación aparente en donde se invita a participar a los jóvenes únicamente para cumplir con ciertos requisitos en el papel, pero que en realidad es una participación simbólica. La participación protagónica exige que a los jóvenes les sean asignadas distintas actividades, que sean consultados e informados sobre las acciones para después tomar decisiones de forma compartida con los adultos, estos últimos funcionan como guías siempre tomando en cuenta el punto de vista de los jóvenes.

Otra forma de ver esta participación protagónica es la que sistematizan Rodríguez-García y Macinko, y que es citada por Krauskopf. Esta sistematización menciona que solo la información como tal no puede ser considerada como participación. El primer paso hacia la participación después de la información se presenta con la consulta y la retroalimentación de los jóvenes para mejorar los objetivos y los resultados. Cuando los jóvenes participan siendo consultados para la retroalimentación surge el compromiso de tomar en consideración sus observaciones y posteriormente el empoderamiento les permite a los jóvenes tomar decisiones para establecer, priorizar y definir objetivos.

Se puede decir que la participación de los adolescentes y jóvenes requiere de canales conocidos y efectivamente utilizados por éstos, y que dichos canales sean reales y bien definidos por las autoridades. Para que esto pueda llevarse a cabo de la mejor forma, es necesario romper con los viejos paradigmas de ver a la juventud como una etapa conflictiva y que requiere ser educada por los adultos, como un segmento de la población sin conocimientos o experiencia por aportar a las decisiones que afecten a la sociedad. Contrario a esto requiere ser reconocida la contribución de las ideas de los jóvenes para el desarrollo de la sociedad. Este tendría que ser el primer paso para su verdadera integración en la toma de decisiones que repercutirán en la sociedad de la que ellos forman parte.

Los jóvenes, un segmento de la población con oportunidades y riesgos

Aunque los nuevos paradigmas modifican la visión que ha prevalecido respecto a los jóvenes en la que requieren preparación por parte de los adultos de una forma unidireccional debido a su falta de conocimientos, se debe reconocer que esta etapa es fundamental en el desarrollo de los seres humanos:

Es el periodo en el que se produce con mayor intensidad la interacción entre las tendencias individuales, las adquisiciones psicosociales, las metas socialmente disponibles, las fortalezas y desventajas de su entorno.

El entorno en el que se desarrolla y crece un adolescente genera una gran influencia en éste para toda su vida, Krauskopf considera que en la etapa juvenil se presenta una interacción continua con los entes sociales que se encuentran en el entorno. En esta interacción no sólo se tiene como referente la escala individual sino también el entorno social.

Por lo determinante que se presenta la etapa que se ha tratado en este ensayo y ante las dificultades que enfrentan los jóvenes para ser tomados en cuenta, es necesario sumar la actual globalización, la cual ha ampliado las posibilidades y acceso al conocimiento de parte de las personas y por ende, de los jóvenes en todas las partes del mundo. Esta visión de los beneficios de la globalización se realiza con un punto de vista sencillo, ya que analizando con una mayor amplitud algunas de las consecuencias de la globalización sobre los jóvenes, también se tendría que decir que ésta invariablemente ha ampliado la brecha «y agudizado las diferencias en el acceso de oportunidades y en las condiciones de vida entre los grupos en ventaja socioeconómica y aquellos que no lo están».

La globalización, la transformación y desarrollo del mundo actual no han beneficiado a todos por igual. Los beneficios de este desarrollo han favorecido primeramente a los grupos de mayor nivel económico. En el caso de los jóvenes al incrementarse esa brecha en los beneficios del desarrollo, automáticamente se ha incrementado la diferencia en las oportunidades para su futuro. Los jóvenes que desde un principio se encontraban en cierta ventaja por su situación económica incrementan sus posibilidades de desarrollo, mientras que los que no tenían esa ventaja económica paulatinamente comienzan a perder oportunidades: Los jóvenes con mayores recursos económicos se empiezan a parecer más a los jóvenes con las mismas condiciones económicas de todas las partes del mundo. Tienen acceso a la información, a los conocimientos vigentes, más exposición a los adelantos. Los grupos de menores recursos van quedando alejados de los avances.

Esta situación genera una serie de tensiones entre las opciones que la sociedad otorga a los jóvenes, por un lado, y las condiciones para el efectivo aprovechamiento de estas opciones. Martin Hopenhayn menciona dos tipos de tensiones que tienen repercusiones en la participación y la ciudadanía juvenil.

La primera tensión se presenta en la posibilidad que actualmente tienen los jóvenes de acceder y contar con más información gracias a las redes informáticas y los medios de comunicación, así como en su alto nivel de escolarización. En contraposición se presenta un menor acceso al poder por parte de los jóvenes, con lo que se refiere a un menor acceso a los espacios de decisión de la sociedad. Esto genera que los jóvenes se sientan poco representados por el sistema político y que reduzcan sus intenciones de participar en la vida política.

La segunda tensión reside en la adquisición de más destrezas para lograr una autonomía, pero una menor cantidad de opciones para materializarlas. En la actualidad los jóvenes cuentan con mayores facilidades para independizarse en comparación con otras generaciones, pero el contexto actual no permite o hace que se postergue esa autonomía. Hopenhayn menciona que esta tensión acrecienta la crisis de expectativas de los jóvenes.

La tercera tensión considera que los jóvenes son un grupo que funciona de manera cohesionada y unida en su interior, pero de forma segmentada en grupos heterogéneos y con mayor impermeabilidad hacia afuera. Esta situación genera identidades colectivas que regularmente tienen dificultades para insertarse en la sociedad, llegando algunas veces a chocar con la población adulta y las figuras de

autoridad, «Esto hace que también los jóvenes descalifiquen reactivamente la oferta política y sean refractarios al discurso de la autoridad pública».

La cuarta y última tensión que se menciona se da en la autodeterminación y protagonismo contra la precariedad y la desmovilización de los jóvenes. Se presenta una creciente autodeterminación juvenil, «proyectan con mayor individuación sus expectativas y trayectorias vitales». Pero las dificultades se encuentran en que éstos aún no han logrado constituirse como sujetos de derecho, y como ya se mencionó, se les considera contrarios al orden social y a la autoridad: la institucionalidad pública debe dar pasos decididos en consagrar derechos y políticas públicas específicas para este grupo. Mientras los jóvenes permanezcan en el limbo... su vínculo con lo público, y sobre todo con la política pública, resulta difícil de consolidar.

Estas tensiones sumadas a las visualizaciones negativas que se mencionaron anteriormente presentan el problema de la búsqueda de la participación e integración de la juventud en el desarrollo de soluciones a los problemas de la sociedad. Cuando existe una visualización de los jóvenes cargada de viejos prejuicios, donde se les considera como problemas para los adultos y se genera a su vez esa visualización aterradorante de la juventud, sin mencionar la marginación a la que dicho sector ha sido orillado por la sociedad, enfrentando entonces un problema realmente serio y complejo.

El análisis de los problemas que enfrenta un joven, y más si este último se encuentra en situación de pobreza, muestra la primera parte de la idea principal de este ensayo: la necesidad de modificar la visión que ha prevalecido sobre los jóvenes y en cómo debe ser su participación en las políticas y programas que son orientados hacia su atención.

En los últimos años los habitantes de la ciudad de Monterrey y del estado de Nuevo León han presenciado un incremento exponencial en la inseguridad. Como nunca antes, robos, ejecuciones, secuestros y demás actos de violencia se presentan en la entidad. El enfrentamiento que distintas bandas del crimen organizado —en específico del narcotráfico— han desatado por el dominio de la zona desde hace alrededor de cuatro años ha generado un clima nunca antes visto en la ciudad.

La ciudad de Monterrey ha presentado un incremento en distintos tipos de delitos de 2009 a 2010; los homicidios atribuidos al crimen organizado pasaron de 245 en 2009 a 517 en 2010; a julio de 2011 se ha llegado a más de 1000; el robo de autos se incrementó en 21% de 2009 a 2010, año en que se presentaron 15 493 casos. Respecto al robo a casa-habitación se presentaron 5 660 casos en 2010, lo que representa 16% más que en 2009 (Cedillo, 6 de enero de 2011).

En cuanto al delito de secuestro según el Instituto para la Seguridad y la Democracia A C, en Nuevo León se denunciaron 2 secuestros en dos años, 2005 y 2006. Según datos del Sistema Nacional de Seguridad hasta mayo de 2011, en el estado se presentaron 23 denuncias de este delito.

Los datos anteriores pueden ayudarnos a sustentar la afirmación del incremento de la inseguridad en el estado de Nuevo León. Tales delitos no necesariamente son cometidos por el crimen organizado, sino por bandas criminales «menores»¹ (robo de autos y a casa-habitación), que respaldadas por aquél han encontrado el momento preciso para incrementar el número de sus delitos.

Estos datos pueden respaldar el argumento de que los jóvenes están siendo atraídos por el crimen organizado, además de un mayor número que está comenzando a involucrarse en la delincuencia. De tal forma la idea de este ensayo adquiere una mayor solidez en cuanto a la necesidad de modificar la visión que ha prevalecido sobre los jóvenes y en cómo debe ser su participación en las políticas y programas que son orientados hacia ellos para incrementar su efectividad, en este caso las enfocadas al desarrollo integral de los jóvenes en situación de pobreza y marginación desde etapas tempranas. Así será más sencillo lograr su participación en la vida política en Nuevo León. Actualmente existen algunos programas enfocados a la atención de los jóvenes en situación de pobreza y marginación en el estado de Nuevo León. Programas como Alternativa 12-29, que está enfocado en dar pláticas, talleres, cursos preventivos y atención psicológica en temas de adicción, alcoholismo, violencia y sexualidad. El programa Bolsa de Trabajo ofrece opciones de trabajo a los jóvenes que lo soliciten. Estas opciones van de acuerdo a sus intereses, conocimientos y habilidades; ambos programas son responsabilidad del Instituto Estatal de la Juventud. El DIF Nuevo León cuenta con el programa Jóvenes, con el que se promueve la participación del mencionado sector en situación de riesgo en actividades positivas que ayuden a incrementar su calidad de vida.

Otro programa del DIF Nuevo León es el denominada Formación de Adolescentes, cuyo objetivo es favorecer el desarrollo integral de adolescentes en zonas de alto riesgo, promoviendo actividades que despierten en ellos el sentido de responsabilidad, contribuyendo a su integración familiar y social (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2011). Con una breve revisión de estos dos últimos programas resulta evidente una duplicación de esfuerzos de política pública que buscan atacar el problema.

En mayo de 2008 Sergio Fajardo, alcalde de la ciudad de Medellín de enero de 2004 a enero de 2008, ofreció una conferencia en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. En dicha conferencia, el ex-alcalde explicó de manera breve las líneas centrales de su administración para enfrentar los problemas de la desigualdad y la violencia en la ciudad de Medellín.

Consideré interesante citar algunas de las líneas centrales de la administración de Fajardo por encontrar cierta similitud entre el problema que se ha enfrentado en Medellín y el problema que se ha abordado en este ensayo y que está enfrentando la ciudad de Monterrey en la actualidad: desigualdad social y jóvenes que se encuentran al margen del desarrollo y que fácilmente han sido absorbidos por el crimen organizado.

Sergio Fajardo comenzó por definir que los problemas de Medellín eran, por un lado, una sociedad con desigualdades sociales profundas y con una gran deuda social acumulada, y por el otro, un incremento en la violencia por el narcotráfico a partir de la década de los ochenta. La administración de Fajardo encontró que estos dos problemas se encontraban sumamente ligados entre sí y entendieron que no podrían ser atacados de forma individual: por la naturaleza de los problemas descritos, éstos tienen raíces profundas que se encuentran entrelazadas en múltiples lugares y situaciones, razón por la cual no podemos pretender resolver cada problema por separado. Esto significa actuar en forma simultánea en los dos frentes y buscar que los avances en cada uno refuercen los del otro. Fajardo menciona que la fórmula de esta estrategia fue: con acciones constantes ir disminuyendo la violencia, e inmediatamente después llegar con acciones que otorgaran oportunidades sociales. Lo que se buscó fue disminuir la probabilidad de que las personas buscaran en la ilegalidad una alternativa de vida, brindándoles oportunidades reales de desarrollo. Las acciones que realizaron en Medellín estuvieron enfocadas en distintos rubros, esto para tener logros que atacaran los problemas desde las raíces y que los logros pudieran ser considerados integrales: De manera sucinta enuncio los principales componentes que utilizamos en el desarrollo de nuestra fórmula. El trabajo con la policía, el programa de reinserción, la pedagogía de la convivencia y la cultura ciudadana fueron centrales en la disminución de la violencia.

Las oportunidades sociales las integramos en un conjunto de intervenciones que denominamos Medellín, la más Educada, que hacen de la educación, entendida en un sentido amplio, el motor de la transformación social. Programas como Cultura del Emprendimiento, Presupuesto Participativo, Urbanismo Social y Proyectos Urbanos Integrales, Medellín Incluyente y la intervención de calidad en todas las componentes del sistema educativo son las bases de la transformación social de Medellín.

Las oportunidades sociales fueron enfocadas en el desarrollo humano integral, que se entendió como desarrollo de la gente y su participación: «Abrir las puertas para el desarrollo es ofrecer oportunidades para todos: educación, emprendimiento, participación ciudadana, seguridad». Esta idea atañe a uno de los puntos principales de este ensayo, la necesidad de ofrecer oportunidades de desarrollo, en este caso, a los jóvenes que se encuentran en situación de marginación: El desarrollo humano, como enfoque, gira alrededor de lo que considero la idea fundamental del desarrollo, a saber: la promoción de la riqueza de la vida humana entera, antes que la de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de aquella. Este es, creo, el eje central del enfoque del desarrollo humano.

Difícilmente se podría describir todos los programas y acciones que fueron llevadas a cabo durante la administración de Sergio Fajardo en Medellín, además de que no es el objetivo de este ensayo. Lo que sí se puede hacer es mencionar que en este caso se logró identificar que el primer paso para la participación de los jóvenes en la vida política es brindarles herramientas útiles y oportunidades reales de desarrollo para que sientan que forman parte de esa sociedad.

Conclusiones

Hasta hace algunos años los jóvenes eran, aunque en algunas sociedades lo siguen siendo, un segmento de la población que claramente era apartado de la toma de decisiones que afectaban a su comunidad, y por ende a ellos mismos. Si a lo anterior se le suma la poca influencia en esa toma de decisiones de sectores de la población que se encuentran en condiciones de pobreza, además de las pocas oportunidades de desarrollo para salir de ese ciclo, estaríamos hablando de que los jóvenes en situación de pobreza llegan a ser ignorados tanto en sus necesidades, problemas y puntos de vista, como en las oportunidades de desarrollo.

Los jóvenes en situación de pobreza invariablemente se encuentran en una desventaja en comparación con los jóvenes de otros estratos sociales. Esta situación se transforma en un ciclo de pobreza que llega a convertirse en algo muy difícil o hasta imposible de romper.

Este ensayo busco desarrollar la idea de modificar la visión que ha prevalecido sobre la juventud; en cómo debería ser su participación en el diseño y ejecución de políticas y programas que buscan atenderlos, y en el imperativo de que estas políticas contengan una visión integral de los problemas de la sociedad. Integrar a los jóvenes por medio de su participación en la elaboración y ejecución de las políticas públicas es el primer paso. Para lograr esta integración, los jóvenes de todos los estratos sociales tienen que ser reconocidos como una pieza fundamental de la sociedad y no como un problema. Después de haber sido tomados en cuenta y reconocidos, las políticas y programas que sean diseñados deben contar con su participación efectiva. Una participación que ofrezca retroalimentación y la visión de los que a fin de cuentas son los receptores de esos programas.

Con lo visto y revisado a lo largo de este ensayo se pueden afirmar dos cosas. La primera es que las políticas y programas que están orientados a la atención de jóvenes en situación de pobreza requieren de la participación real y efectiva de los jóvenes. La segunda es que necesitan que ese apoyo y las opciones que se les brinden sean reales y efectivas. Es fundamental que se evidencie el beneficio de prepararse y acudir a la escuela y permanecer en el camino de la legalidad, lo que les brindará herramientas y opciones que le permita mejorar su calidad de vida y la de sus hijos.



Los programas con los que se busque apoyar a estos jóvenes, además de tener su participación, deben ser integrales contando con una estructura que les permita incidir y tener un verdadero impacto en su vida. En las escuelas públicas se puede comenzar con el mejoramiento y dignificación del espacio educativo; el incremento en el nivel académico; así como el seguimiento y apoyo de parte de psicólogos y pedagogos. Por otro lado, la mejora y recuperación del espacio público es de gran importancia. Es necesario que los parques, canchas y espacios deportivos sean utilizados para lo que fueron creados: la recreación y la práctica del deporte. La construcción de espacios de conocimiento, de reunión y esparcimiento son más necesarios en las zonas marginadas. Es derecho de toda la posibilidad de disfrutar de este tipo de lugares. Muchas de estas acciones fueron llevadas a cabo por la administración de Medellín con gran éxito. Esto no quiere decir que deban emularse o adoptarse los programas y acciones, pero sí que puedan ser analizadas y adaptadas al caso de la ciudad de Monterrey. Los datos que pudieron encontrarse nos muestran la necesidad de rescatar a todos esos jóvenes marginados que están siendo fácilmente captados o respaldados por el crimen organizado. Obviamente este respaldo ha sido para cometer todo tipo de delitos e incrementar ese umbral de violencia que tanto han afectado a la sociedad regiomontana en los últimos años.

Hace poco más de cien años comenzó el desarrollo industrial que le otorgó a la ciudad de Monterrey el reconocimiento de ser el polo industrial del norte de México. De la mano de ese desarrollo vinieron problemas que muchas veces no tuvieron la suficiente atención: la pobreza, la marginación y la desigualdad en la sociedad. Esta falta de atención permaneció constante durante todo el siglo XX. Casi cien años después del comienzo de ese desarrollo industrial se está presentando en Monterrey un problema, que sin temor a equivocarme podría ser el más grande que ha enfrentado en su historia como ciudad: la inseguridad y violencia generada por bandas del crimen organizado.

Esta situación se presenta como un reto para un nuevo comienzo en la historia de esta ciudad: comenzar a reparar en las desigualdades sociales y la marginación que durante un siglo fueron formándose en Monterrey y en el estado de Nuevo León. Esto puede comenzar con el cambio de visión y concepto que se tiene en la sociedad sobre los jóvenes, para después buscar su participación en la elaboración de las políticas públicas dirigidas a su atención, con el objetivo de incrementar la eficacia y el impacto. Todo esto para ofrecer a muchos jóvenes en situación de pobreza una alternativa a la de formar parte del crimen organizado, integrarlos a la sociedad, tomarlos en cuenta y ofrecerles verdaderas posibilidades de desarrollo.

E L MARKETING

DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NUEVA PROPUESTA PARA GOBERNAR CON EFECTIVIDAD

100

El Marketing de Políticas Públicas: Nueva Propuesta para Gobernar con Efectividad

Carlos Salazar Vargas¹

Es comúnmente aceptado que en América Latina los estudios de “políticas públicas” y “marketing social” sean temas tratados en cursos de postgrado. Muy posiblemente, la necesidad de incursionar en ellos con ciertas bases conceptuales y fundamentos prácticos sea una buena explicación. De todas formas, este hecho resalta la innegable importancia de abordar estos asuntos desde la óptica de la “andragogía”, ese rico campo impulsado por la Unesco en la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Educación de Adultos y que básicamente hace referencia a las marcadas y específicas diferencias entre ésta y la pedagogía, entendida ésta, como la educación para niños.

Asimismo, el empoderamiento o facultamiento (empowerment) de muchos adultos que habitan esta pequeña “aldea global”, generado por procesos como internet y la globalización, ha dado como resultado que en todos los sectores y ámbitos de la vida los adultos sean hoy día mentalmente más abiertos a temas novedosos como los que aquí se van presentar y que deben ser conocidos, acertadamente practicados y ordenadamente manejados por los bien llamados emprendedores sociales.

Basado en la rica experiencia adquirida en los últimos años con la posibilidad de viajar por países de América Latina presentando seminarios, cursos, talleres, consultorías y asesorando líderes en estos aspectos, se confirma y afianza la esperanza en toda una generación dirigente de emprendedores sociales más acorde con los retos de este tercer milenio y que respondan mejor a las necesidades de sus congéneres. Para ellos -que como bienvenidos relevos y verdaderas locomotoras de las futuras generaciones están empujando fuerte- está dirigido este documento. Espero seguir contando con su implacable crítica, sus agudas visiones y siempre pertinentes comentarios. Y es que muy a menudo desde la otra orilla, se ve mejor el bosque, sin tener que dejar de observar los árboles.

Uno de los grandes problemas de muchos de quienes militan en la actual clase política latinoamericana y de los partidos políticos que los avalan, es que no han entendido el significado de las transformaciones que han experimentado nuestras sociedades. Hoy tenemos una ciudadanía más exigente e informada, que hace valer sus derechos y ejerce sus libertades con o sin permiso. De ahí que, si los políticos no están dispuestos a recobrar la moralidad y como parte de ella, el cumplimiento de sus promesas, entonces es importante que la ciudadanía recapacite a la hora de decidir por quién quiere o va a votar, para que posteriormente sepan cómo y a quienes les va a exigir el cumplimiento de sus promesas de

¹ Revista Bien común. Año XIV No. 163, julio del 2008. Págs. 64-78



campaña, enmarcadas en políticas públicas, entendidas éstas como la forma en que el gobierno en turno se comunica con todos nosotros, los ciudadanos de a pie.

Porque si aceptamos junto con Otto Von Bismark que la política es “el arte de hacer posible lo deseable”, entonces el propósito de ser político debe ser el de explorar con audacia, sin pausa pero sin prisa, nuevos contextos y renovadores planteamientos, que sirvan como base a originales ideas y certeras estrategias para solucionar con efectividad (eficiencia y eficacia) algunos de los innumerables, variados y urgentes problemas, que como demandas de la sociedad actual deben ser satisfechas con toda premura y el desenfado posible.

Ese precisamente es uno de los planteamientos que dará marco a este capítulo sobre políticas públicas. De ahí que se pretenda incursionar en terrenos poco explorados para averiguar cómo se ven otras disciplinas desde la óptica de las políticas públicas y viceversa, es decir, cómo se ven estas últimas a la luz de los supuestos, planteamientos y premisas de las primeras.

Para lograr lo anterior, se propone estructurar este documento en cinco partes: El marketing social: ¿una moderna tecnología gerencial? Las políticas públicas: ¿así se comunica el Estado con la sociedad? Políticas públicas y marketing social: ¿hasta dónde se complementan? El marketing de políticas públicas: ¿una propuesta útil para gobernar? A manera de reflexión. ¿Comentarios finales o consejos pertinentes?

Lo “militar”, decía Clemenceau, corrompe todo lo que acompaña: la medicina militar ya no es medicina, la justicia militar ya no es justicia, la música militar ya no es música y la inteligencia militar... Agrega Landon que a ciertos moralistas la palabra “marketing” les produce un efecto análogo: corrompe todo lo que toca. El término “social” no corrompe, pero sí cambia y -equivocadamente- desmerece el sustantivo que lo precede-. Y es que frecuentemente se utiliza para referirse a los menos favorecidos o aquellos que padecen deformaciones físicas, psíquicas y hasta morales, hasta darle el nombre a fiestas y agasajos como eventos sociales. Se opaca así, el hecho de que lo social tiene que ver con la sociedad, donde estamos todos: tanto usted como yo, apreciado lector.

La dificultad aumenta al considerar conjuntamente la expresión “marketing social” y entenderla como particular y distinta de sus conceptos generadores. Se vislumbra entonces este híbrido, como paternalista o como malévolo y manipulador artificio neoliberal, por decir lo menos, creencia que -infortunadamente- tienen algunas personas. Indudablemente son términos que por su importancia y el contexto donde se han empleado se prestan a malos entendidos o a esconder actitudes incorrectas o inaceptadas por la sociedad.

Si en el pasado próximo el marketing se utilizó solamente en el ámbito comercial, ahora es un componente indispensable en cualquier estrategia de toda organización, aún en aquellas sin fines de lucro. Es fácil observar que dependencias gubernamentales e incluso iglesias han recurrido a él con incuestionable éxito. Además, bien sea africano, europeo, asiático o americano (no sólo estadounidense) nadie que comparta con nosotros este andar temporal por el aquí y el ahora puede aseverar que ha logrado sustraerse a su impacto, influencia y consecuencias, sean ellas positivas o negativas: nunca neutras.

Dejando de lado el propósito de averiguar si lo social debe estar en el marketing o el marketing debe estar en lo social, se presentarán a continuación las bases conceptuales que han permitido investigar y validar -dentro de un marco general, sobre todo ético y unificado- las diferentes teorías, las singulares prácticas y las comunes sinergias del marketing social, con el fin de que se aproveche en beneficio de la solución de algunos de los muchos problemas comunes que padecen -desde tiempo atrás- los diferentes países de América Latina.

La estructuración del moderno concepto de marketing se inicia en la década de los 50. Entonces era una disciplina joven que desafortunadamente en su rápida y constante evolución se ha visto marcada por malos entendidos y no pocas tergiversaciones sobre su amplio campo de acción y las posibilidades para lograr un alto desempeño en campos diferentes al comercial, en áreas no relacionadas con la compra/venta y en ámbitos alejados del concepto de negocio. Así, de una concepción eminentemente comercial: “el lado del negocio que produce ingresos” (McNair, 1951); “determinar lo que el cliente desea, tomar las medidas para lograrlo, distribuirlo y venderlo con ganancia” (Durham, 1960); “conseguir los bienes correctos, para la gente correcta, en los sitios correctos, en el tiempo correcto y al precio correcto”, evoluciona dentro de conceptos más amplios: “el establecimiento de actividades humanas orientadas a facilitar y realizar intercambios” y cobija nuevos campos: “la entrega de un nivel de vida”; hasta considerársele como “la ciencia social que se refiere a las transacciones del mercado” o “el medio por el cual los bienes materiales y la cultura se transmiten a sus miembros”, pasando hasta por asegurar que “el marketing considera el consumo como un proceso democrático en el cual los consumidores tienen el derecho de seleccionar candidatos preferidos y elegirlos contando con sus votos como dinero”.

Se plantea además que el marketing es una fuerza democratizadora, al tener en cuenta que sólo existen cuatro maneras para obtener algo que se desea: robar, pedir prestado, pedir o intercambiar. Así, el hecho de utilizar el intercambio (dando algo para conseguir algo) se considera como una de las formas éticas y eficientes para lograr lo que se desea. Otro planteamiento en este campo es que los “mercados” se diferencian de las “jerarquías” en la forma de conseguir eso que se desea. Los primeros implican que la gente llegue voluntariamente a acuerdos, en los que ambas partes pueden salir beneficiadas. Las jerarquías, por el contrario, consisten en que personas de alto rango ordenen a personas de rango inferior que realicen ciertas acciones. Consecuentemente, una forma de construir una economía sostenible y autorreguladora es confiando en los mercados antes que en las jerarquías, sobre todo porque las economías de mando y control no han funcionado, al menos en el mediano y en el largo plazo.

Es posible enmarcar la evolución del concepto de marketing como consecuencia -entre otras muchas cosas- de tres definiciones que han marcado un verdadero hito en su evolución. La primera asegura que es “la actividad humana dirigida a satisfacer necesidades, deseos y gustos -en ese orden- por medio del intercambio”.

De esta primigenia definición se desprende que es una “actividad humana”, en el sentido de que solamente la realizan los seres humanos, lo cual, a su vez, implica que los resultados que se obtengan, los fines últimos conseguidos y las acciones que resulten de su uso o las consecuencias que se obtengan por su implementación -tanto positivas como negativas-, no son alcanzadas por azar, obtenidas por coincidencia, logradas por buena suerte o recibidas por bendición o regalo del hado o destino. La racionalidad propia de la actividad humana implica el uso de la posibilidad de un proceso de razonamiento consciente, de una elección libre y de un proceder razonado para escoger entre alternativas acerca de la decisión que se toma con el marketing.

De acuerdo con esta misma definición, el marketing se encarga de la satisfacción de las necesidades, deseos y gustos...en ese orden, pues satisfacer primero los deseos o los gustos antes que las necesidades de los ciudadanos conllevan a una perfecta y lamentable falta de ética.

Posteriormente, esta definición también propone que sea de un grupo específico, pues en marketing es indispensable dilucidar previamente a cuál o cuáles grupos del mercado se está dirigiendo prioritariamente la acción.

Remata la definición asegurando que es por medio del “intercambio” como se realiza la transacción. Y es que el marketing se basa siempre en una relación de intercambio. No un intercambio puntual, sino un proceso seguido, continuado y permanente y en donde es necesario averiguar, estructurar y responder ¿qué es lo que se intercambia?: qué es lo que se ofrece y qué lo que recibe cada una de las partes.

Sin embargo, esta definición se utilizó básicamente para el ámbito comercial, donde los intercambios se concretan en productos tangibles por dinero. Posiblemente las circunstancias relacionadas con la evolución económica lejos de la responsabilidad social, así lo concretaron. Posteriormente -para bien y regocijo de gran parte de la humanidad- el mismo Kotler propuso la siguiente definición de marketing: “actividad humana dirigida a fomentar, crear y mantener relaciones de intercambio beneficiosas para las partes”.

Continúa con la propuesta de que es una actividad humana, condición que permanece para indicar la necesidad de que lo que se proponga mediante él sea racional, previamente pensado y conscientemente elegido, no por casualidad.

Y ya con este permiso se abarcaron muchos campos de la actividad humana, pues las relaciones de intercambio se presentan en muchas circunstancias de la vida, se generan entre muchas partes y pueden corresponder a varias circunstancias.

Con esta definición se avanza y refuerza aún más la incursión del marketing a nuevos campos y terrenos y dentro de ellos al ámbito social, haciendo que su eje central y propuesta fundamental gire alrededor de las “relaciones de intercambio”, las cuales se deben iniciar desde antes de comenzar el proceso. Por eso propone fomentarlas con el fin de abonar el terreno para realizar exitosamente esos intercambios. Por último -y no por ellos menos importante- exige que todas las partes comprometidas en el proceso de marketing salgan satisfechas; de lo contrario, las estrategias, métodos y resultados no se pueden incluir como pertenecientes a este campo. Si el marketing en sus inicios fue una herramienta exclusiva del ámbito comercial, actualmente cobija productos tangibles e intangibles, enmarcados dentro de aspectos sociales, políticos y electorales, hasta convertirse en una herramienta gerencial efectiva cobijando el “marketing de ideas y aspectos sociales” y dentro de este, presentando una alternativa real para lograr un efectivo “Cambio Social Voluntario” (CSV), hasta el punto de que Kotler no duda en proponerlo como alternativa útil y efectiva para lograr los cambios en forma mucho más rápida y a menor costo al aseverar que “la educación como estrategia de cambio es demasiado lenta para producir cambios deseables de comportamiento”. Indudablemente, estas posibilidades del marketing se han originado a partir de una de las más recientes definiciones, al entenderlo como el “campo que estudia la forma como las relaciones de intercambio son creadas, estimuladas, facilitadas, valoradas, gestionadas (administradas) y gobernadas, dentro de un contexto determinado.

La esencia del marketing está en las ‘relaciones de intercambio’, entendidas como las conexiones entre personas, recursos y actividades orientadas hacia la creación de lo que es valor para el mercado”. Adicionalmente, de esta definición se desprende que “la administración y el gobierno de relaciones de intercambio” es parte importante del campo del marketing, lo cual permite incluir todo lo relacionado con gerencia pública y gestión gubernamental, al igual que las actividades políticas y electorales. Con base en esta definición se ha estructurado toda una nueva filosofía del marketing -concretamente del llamado marketing social- que le ha permitido incursionar -con inusitado éxito y comprobada efectividad- en ámbitos y terrenos impensados hasta hace poco tiempo. Hay que iniciar el recorrido del marketing social en el año 68, cuando el profesor Wiebe se preguntaba ¿por qué no se puede vender fraternidad, tal como se vende jabón? Realmente, pocos intelectuales y académicos respondieron a su reto en esa época, a pesar de que el uso de medios de comunicación para propósitos sociales ha existido por décadas, que las audiencias estaban familiarizadas con los anuncios del servicio público y que las campañas que las popularizaban eran frecuentes. Sin embargo, los expertos en marketing (conocidos como mercadotecnicos o mercadólogos) no consideraban las “causas sociales” en términos de esquemas generalmente aceptados como las famosas cuatro Ps (4Ps: producto, precio, punto y promoción), sino hasta finales de los setentas cuando como Richar Manoff aplicaron la gama completa de técnicas de marketing a campañas sociales, concretamente a campañas de salubridad.

La enaltecida conciencia social de la época bien puede haber ayudado a probar el marketing dentro del área social, fomentando el hecho de que algunos promotores de cambios aprendieran a usar el marketing para hacer avanzar sus causas sociales.

En 1981 el profesor Philip Kotler y su colaborador Gerald Zaltman, llamaron “marketing social” a la aplicación de prácticas de marketing a propósitos sociales y sin ánimo de lucro. Ellos lo describieron como “un marco de trabajo promisorio para planear e implementar el cambio social”. El marketing social intenta, entonces, persuadir -por varios medios- a una audiencia específica y concreta a que adopte una idea, asuma una práctica o adquiera un producto, o los tres. Entendida en esta forma, es una estrategia gerencial de cambio social que convierte hallazgos científicos en programas de acción, combinando elementos de métodos tradicionales con tecnologías modernas de comunicación y educación en un marco de trabajo integrado y planeado.

El marketing social utiliza el mismo marco de trabajo del marketing conocido como las cuatro 4Ps y adopta además, varios de los métodos del marketing comercial, tales como el análisis y la segmentación de la audiencia (del mercado), la investigación de consumo, la conceptualización y el desarrollo del producto, el desarrollo y prueba del mensaje, las comunicaciones dirigidas, los facilitadores (como la andragogía) y las teorías de intercambio, sin dejar de lado el uso de agentes pagados, voluntarios e incentivos para las partes.

Con el análisis de audiencia se identifican los segmentos para poder darles un trato específico. La investigación de consumo produce datos valiosos respecto de los deseos y necesidades de segmentos concretos y provee la base para el diseño de lo que se denominaba como “producto social”, además de ayudar en el diseño del mensaje correspondiente. Para la distribución del “producto social” y diseminación del mensaje, se escogen los canales apropiados que lleguen a cada segmento específico y este proceso se refuerza por medio de la comunicación cara a cara y con los agentes voluntarios o pagados. Para motivar la fuerza de ventas y estimular la demanda, se recurre a los incentivos con el fin de iluminar mejor la interacción entre el precio y el beneficio percibido.

Con el marketing social -que excede el ámbito comercial- se tiene una buena metodología para detectar y satisfacer necesidades de consumo y uso de bienes y servicios, pero adicionalmente también es útil para detectar y satisfacer necesidades de tipo social, humanistas y hasta espirituales. Por eso su campo de acción no se limita solamente al ámbito de las empresas, sino que se extiende a organizaciones sin fines de lucro, fundaciones, entidades religiosas y también a los gobiernos, administraciones públicas y al Estado. Para algunos autores estos nuevos campos comprenden también las acciones de tipo social y humanitario que realizan las empresas, para que el público las asocie -tanto a ellas, como a sus marcas- con una preocupación por lo social, lo humanitario y lo ecológico. Vale la pena observar -aunque no es el tema que nos ocupa- algunas de las premisas del concepto de marketing social referido a este campo de las organizaciones socialmente responsables:

Los deseos de los consumidores son a corto plazo y no siempre coinciden con los de la sociedad.

Los consumidores cada vez están más a favor de las organizaciones que muestran interés por determinar sus deseos, sus intereses a largo plazo y los de la sociedad.

La tarea de la organización es conocer, atender mercados objetivos de tal manera que se produzca no sólo la satisfacción de deseos, sino de beneficios de largo plazo, individuales y sociales como la clave para atraer y mantener clientes.

A su vez, este marketing social tiene 4 consideraciones básicas en la toma de decisiones: necesidades y deseos de los consumidores, intereses de los consumidores, intereses de la organización e intereses de la sociedad. Con este sistema de marketing social se pretende: Maximizar el consumo, la producción, el empleo y el bienestar social. Maximizar la satisfacción del consumidor y posteriormente una satisfacción del consumo. Maximizar las alternativas: se produciría una gran cantidad de alternativas del producto, permitiendo a los consumidores encontrar aquellos que satisfagan sus gustos e intereses individuales. Maximizar la calidad de la vida: las personas tratan de mejorar la calidad de sus vidas.

Sin embargo, el concepto de marketing social al cual se referirá este documento está enmarcado dentro de lo que se conoce, estudia y trabaja como esas campañas sociales, que son esfuerzos organizados conducidos por un grupo de expertos que pretenden convencer a otros para que acepten, modifiquen o abandonen determinadas ideas, cambien algunas actitudes y modifiquen ciertas prácticas y/o conductas. A este campo concretamente es al cual nos referiremos en las siguientes secciones.

Todos los países sin excepción padecen problemas sociales que tanto los gobernantes como los mismos ciudadanos intentan solucionar. Estos problemas, o la solución de ellos, guardan estrecha relación con lo que se denomina cambio social. Y es que se trata de cambiar, bien sea el modo como las personas o las comunidades conducen sus vidas o bien transformar prácticas adversas o ineficientes en otras benéficas y productivas, o cambiar actitudes o valores inmediatistas o egoístas en procedimientos colectivos y perdurables.

Hoy día se observa una revolución de expectativas, un renacer de nuevos ideales, un revivir de intereses, todos enmarcados dentro del concepto de cambio. Hoy más que nunca más personas y más grupos sociales están expectantes y comprometidos por cambios sociales: en su forma o estilo de vida, en sus sistemas sociales, políticos o económicos, en sus creencias, valores, gustos, deseos. Nuevas ideas y novedosas prácticas -estimuladas por las comunicaciones masivas- están cuestionando y muchas veces transformando las estructuras sociales. De ahí el reiterado interés en los bien llamados emprendedores sociales.

Definitivamente en este inicio del siglo XXI las sociedades están conscientes y muchas ya comprometidas en acelerar o intensificar el cambio social. Es fácil observar, por ejemplo, cómo ideologías vigentes hasta hace sólo algunos meses, hoy se han ya transformado, muchos sistemas políticos están sufriendo cambios drásticos por lo general en dirección hacia la democratización, lo mismo que varias creencias, un sinnúmero de valores y muchas actitudes se han revaluado. Para lograr este deseado cambio existen básicamente dos vías. La primera, muy utilizada en el pasado y aún en el presente, pero ojalá no en el futuro próximo, corresponde a la vía de la fuerza y la violencia: mediante guerras y revoluciones violentas. La segunda es aquella pacífica, que se ha enmarcado dentro de la filosofía del Cambio Social Voluntario, CSV. Estos CSV pueden presentar a su vez dos formas: aquellos que ocurren sin ninguna planeación deliberada, casi espontáneamente y sin intervención racional alguna y los cambios que son planeados, que son dirigidos, monitoreados y permanentemente evaluados e implementados con estrategias definidas, con el fin de alcanzar objetivos y metas previamente establecidas.

Precisamente, la expresión marketing social para algunos autores (enmarca toda una novedosa tecnología dentro de este último enfoque. Trata, examina y analiza -el arte para algunos y la ciencia para otros- la promoción y el logro en grupos específicos previamente elegidos del cambio social en forma planeada, consciente y exitosa.

Este cambio social voluntario racional y planeado puede tener origen en tres fuentes: en el gobierno con todo su establecimiento, en la iniciativa de los ciudadanos quienes en forma individual o colectiva trabajan para estos fines y puede originarse en una acción combinada entre los dos anteriores, es decir entre gobierno y ciudadanos. Cada una depende de las peculiares circunstancias de modo, tiempo y lugar. Sin embargo, últimamente se ha escogido la tercera categoría: el “CSV por concertación”, como la más democrática. Y es que en las democracias el cambio social se propone mediante la acción concertada de gobernantes con el consenso de los gobernados. Se asume que los líderes deben conseguir el consenso de sus seguidores con el fin de lograr los cambios requeridos. Asimismo, a menudo se busca limitar el poder y alcance de los gobernantes.

La tecnología del marketing social, entendida como un conjunto de conocimientos y procedimientos propios, puede ser utilizada por cada una de las fuentes posibles de cambio: el gobierno, la ciudadanía o por concertación. En razón de la necesidad e importancia de esta tecnología y por su mismo campo de acción, todas las disciplinas y las ciencias sin distinciones deben ser conscientes de su ineludible obligación para aportar conocimientos, experiencia y adelantos que ayuden a su perfeccionamiento. Y es que se hace indispensable canalizar esfuerzos y conocimientos en favor de estas metodologías para los cambios sociales planeados, voluntarios, no violentos como alternativa válida de transformación. De ahí que las iniciativas, ideas y aún las mismas actitudes de todos los estamentos de la sociedad en favor de esta causa son en beneficio de la comunidad, sin distinciones de raza, religión, sexo o clase social.

Como existen innumerables pruebas de cambios sociales voluntarios exitosos, se ha recurrido a la metodología de buscar y encontrar el cómo y por qué estas campañas han tenido éxito o por el contrario, las causas, condiciones y características por las cuales han fracasado o no han cumplido su objetivo o logrado su propósito. Y son precisamente aquellos interesados en el marketing social quienes han logrado determinar, clasificar y estudiar las características principales y las condiciones necesarias para diseñar e implementar campañas de C.S.V. con altas probabilidades de éxito y buenas posibilidades para que se realicen en forma económica. Precisamente, una de las premisas de este marketing social es que ya existe el conocimiento básico sobre la tecnología apropiada para planear, dirigir y controlar cambios sociales efectivos en cualquier área de interés, bien sea a nivel local, nacional o internacional.

De acuerdo con lo expuesto, las campañas de cambio social voluntario han ofrecido ya su aporte y el marketing por su parte, mediante el acervo de experiencias estudiadas las ha codificado, clasificado y analizado con el fin de encontrar metodologías para influenciar en forma efectiva, el cambio de ideas, actitudes y prácticas. Las lecciones de estas experiencias exitosas -tanto en países industrializados y aquellos en desarrollo- son utilizadas para promover los futuros cambios sociales tan solicitados y urgidos en los países. Aún aquellos que se resisten a la idea de que el cambio social voluntario se puede lograr a través de la intervención racional y con propósitos previamente establecidos, pueden aprovechar este cúmulo de experiencias en beneficio propio.

El camino entonces está ya preparado para la creación de nuevas tecnologías sociales que conduzcan a cambios deseados, que al final de cuentas contribuyan a elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Este es sin duda alguna uno de los retos más grandes e importantes de nuestros días y el marketing social ya lo ha aceptado.

Como este proceso es dinámico, los expertos en marketing social (algunas veces llamados mercadotecnicas sociales) trabajan para lograr el cambio social en grupos específicos previamente seleccionados. Estos grupos son los llamados adoptadores “blanco” o adoptadores “meta” y son aquellas personas o grupos de organizaciones e individuos hacia los cuales dirige su acción el marketing social. Pero las mercadotecnicas sociales tienen siempre presente que todo programa diseñado para tal fin está sujeto a fuerzas cambiantes del entorno, de tal manera que delimitando y clasificando estas fuerzas se detectan tanto oportunidades como nuevas amenazas. Mediante este proceso se determina la forma como los programas de marketing deben cambiar para que sus estrategias permanezcan eficaces, es decir, acordes con las necesidades del mercado. Asimismo, conociendo o prediciendo los cambios se encuentran algunas formas como los programas de cambio social voluntario deben cambiar para permanecer efectivos. Es decir, se intenta averiguar y tomar la ruta más indicada y la menos difícil para que estos programas de CSV busquen siempre la efectividad: siendo eficientes y a la vez eficaces.

El analista social necesita además construir una estructura con el fin de enmarcar el entorno y entender así cuáles fuerzas incluir y cómo incluirlas para posteriormente leer y analizar los resultados. Este ejercicio debe hacerse tanto para las fuerzas del entorno actual como para aquellas que probablemente conformen el medio ambiente futuro. Estas fuerzas -que pueden clasificarse en seis categorías - engloban todas aquellas otras que impacten y constriñan los distintos programas de cambio social y corresponden a las fuerzas demográficas, las económicas, las socio- culturales, las político-legales, las físico-naturales y las tecnológicas. Para ello es indispensable tener el acceso a la información necesaria acerca del origen del cambio, las causas subyacentes del mismo y aquellas fuerzas que lo refuerzan, debilitan, lo promueven o lo obstaculizan.

Otro de los aspectos cruciales en esta metodología es tener presente que en el centro de toda campaña de marketing social están los individuos, grupos o poblaciones que se intentan concientizar y que son quienes asumen y realizan los cambios que la campaña promueve. Para ello se recurre a los llamados “adoptadores objetivo” que corresponden a grupos o personas específicas y determinadas cuya aceptación y adopción de un “producto social” cumplirán con los objetivos y propósitos de la campaña. Bien sea que el llamado “producto social” esté conformado por ideas prácticas o servicios (que apoyan o sustentan la adopción del “producto social”), o si éste está representado por un objeto tangible que sirva de instrumento para apoyar el nuevo comportamiento que conlleva la adopción.

Para que el proceso de marketing social tenga éxito, las ideas o las prácticas sociales, es decir, los mal llamados “productos” que las campañas de cambio social voluntario buscan mercadear, requieren que de la forma más exacta posible se pronostique, mediante técnicas serias de futuro- logía y conocimientos precisos de prospectiva, el comportamiento del grupo o grupos de adoptantes objetivo. Esta predicción necesita a su vez conocer el proceso que guía el comportamiento de estos “grupos objetivo”. Una vez que su comportamiento es estudiado, entendido y comprendido, los expertos en marketing social pueden proceder a realizar la tarea de segmentación y clasificación de estos grupos.

De acuerdo con lo anterior, la finalidad de toda campaña de cambio social voluntario es la adopción de una idea o práctica por parte de todos los miembros o al menos del mayor número posible del grupo de adoptantes o población objetivo. Por lo anterior es necesario conocer la forma como se difunde una nueva idea o práctica social, a partir de individuos aislados en toda una población o grupo objetivo de adoptantes, enfocando primordialmente la atención en el comportamiento colectivo más que en el individual. Por ejemplo, bien puede ser una serie de individuos adoptadores objetivo o bien, los mismos mensajes recibidos de los medios masivos de comunicación pueden persuadir a otros a adoptar un comportamiento. Lo ideal es que ambas acciones se puedan unir simultáneamente, con el fin de obtener rápida y de manera más económica los resultados deseados.

La habilidad de los expertos en marketing social para planear y monitorear la difusión de adopciones al mayor número posible de miembros de la población de “adoptantes objetivo” requiere un entendimiento tanto del comportamiento individual como de los mecanismos por medio de los cuales las nuevas ideas o prácticas se difunden en grupos cada vez mayores de la población de adoptantes objetivo. Es necesario conocer, entre otras cosas, si la nueva idea o práctica se difunde rápido entre muchos, sólo entre algunos o únicamente entre pocos miembros de estos grupos.

Otro de los aspectos relevantes es ser consciente de que una bien fundada y seria investigación es la base del marketing social. Realmente ella es la que lo diferencia de otras propuestas y anteriores esfuerzos para lograr cambios de ideas, comportamientos y prácticas sociales. Solamente por medio de la investigación y el entendimiento de las necesidades específicas, deseos, creencias y actitudes del grupo de adoptadores objetivo y de las características específicas de los “productos” sociales que están siendo mercadeados, pueden las mercadotecnicas sociales llevar a cabo la ejecución exitosa de campañas de cambio social voluntario.

Obviamente, en el diseño de un programa de marketing social la persona encargada debe tomar decisiones que busquen influenciar el comportamiento de los adoptadores objetivo. Estas decisiones se efectúan sobre la base de la lógica y de la intuición, de la experiencia personal, de lo que se oye de otros o científicamente de lo que los datos de las investigaciones sugieren.

El diseño de la fase de investigación y la recolección de la información representa precisamente el enfoque científico y en esta era de información, la información es la base y el fundamento del marketing social.

Como la filosofía del marketing hace referencia al cambio de dirección de una actividad, al enfatizar que ésta se inicie desde, en y posteriormente para la misma comunidad, es en ésta y en los ciudadanos, en ese “constituyente primario” donde reside la información necesaria sin la cual no es lógico, ni científico, ni rentable (económica y socialmente hablando) una investigación, acción, plan o estrategia de cualquier índole. Allí, en la comunidad o en el lenguaje del marketing social: en el mercado es donde también está la respuesta a los problemas y los actores del cambio deben volcarse hacia él, si quieren tener mayores probabilidades de éxito en lo que se proponen. De ahí la importancia de conformar verdaderos bancos de información, actualizadas fuentes estadísticas, serios y confiables archivos cualitativos, prudentes y honestos registros cuantitativos, verdaderos abrevaderos primarios de planes y proyectos -de cualquier naturaleza y en cualquier campo- con el fin de lograr fines ciertos y propósitos concretos.

Teniendo presente que es frecuente la existencia de marcadas confusiones entre algunos conceptos relacionados y complementarios con el marketing, se ha hecho necesario delimitar su campo de acción, como el de las otras áreas y disciplinas relacionadas, mediante un saludable proceder ecléctico. Como resultado de lo anterior, a su vez, se han también delimitado otras áreas, disciplinas o campos del conocimiento. Miremos las más comunes.

Marketing y ventas: son procesos cada vez más distintos: el primero se inicia mucho antes que las ventas (con la investigación del mercado, diseño, conformación y estructuración de la oferta). Además, es fácil observar que el marketing termina mucho después que las ventas (con los servicios posventa, con la satisfacción continua del ciudadano o receptor del producto, servicio o idea concretada en realidad, hasta el punto de que hay quienes aseveran que el proceso no termina). Adicionalmente la venta es un intercambio puntual, en tanto que el marketing es un proceso continuo. Las ventas se realizan día a día y por lo tanto son tácticas, en tanto que el marketing es estratégico. Tampoco es difícil observar que las ventas se concentran en un departamento, área, grupo o división, en tanto que el marketing es función de toda la organización (privada, pública, religiosa, política o electoral), sin distingo de tamaño, actividad económica o constitución social. De ahí que teniendo en cuenta que el marketing va más allá que las ventas, no es suficiente plantear el hecho o posibilidad de “vender ideas”, sino que es necesario proponer “mercadearlas”, lo que conlleva la inaplazable tarea de buscar y encontrar un nuevo lenguaje para este novedoso campo.

Es útil el símil del iceberg para mejor entender esta estrecha relación. Se puede entender ésta última como la “punta del iceberg”, en tanto que el primero correspondería a su base. Siguiendo este silogismo, es imposible concebir el primero sin la última, por cuanto el marketing se expresa y se pone de manifiesto sólo por medio de la comunicación. A su vez la comunicación -si quiere ser efectiva- necesita del marketing, pues este le brinda a ella la necesaria orientación enmarcada dentro de la efectividad (eficiencia y eficacia), mediante propuestas propias del marketing y de comprobada utilidad, tales como la diferenciación, el posicionamiento, la segmentación, las comunicaciones de marketing integradas, la planeación estratégica, el cierre de la brecha entre la formulación y la implementación y otras más, propias de su campo. De acuerdo con lo anterior, es válido el sabio consejo que si bien la comunicación es un proceso muy importante, no por ello es lo primero, pero tampoco lo último. Marketing y publicidad: esta última es sólo una de las herramientas del primero y a pesar de su popularidad, existe un consenso casi generalizado de que su uso ha sido excesivo debido a que se pasa por alto su retorno sobre la inversión, es decir la rentabilidad (económica y social) de esta herramienta: el hecho de comparar la forma y los medios para alcanzar los propósitos y el costo incurrido en la publicidad para ello. Por eso, actualmente se ha venido revaluando su indiscriminado uso, hasta el punto de que se plantea que definitivamente no es la mejor ni la más efectiva herramienta para la comunicación del marketing.

Precisamente, ya se comenta (Al y Laura Ries) acerca de cómo otras herramientas (las relaciones públicas) son mucho más efectivas, dado que llegan más fácil y directamente al objetivo y cumplen el propósito a mucho menor costo. Coloquialmente hablando, el publicista es quien diseña la cocina, pero el especialista en marketing es quien define lo que se cocina, cómo y cuándo.

Dentro de la moderna concepción del marketing social la demanda equivale a la reunión o conjunto no sólo de clientes, compradores o usuarios, sino que engloba todos esos que forman parte de la otra orilla, donde están los radioescuchas, televidentes, electores, votantes, feligreses, derechohabientes, franquiciados, pacientes, cuentahabientes, alumnos o ciudadanos... es decir aquellos que generalmente se conocen como integrantes del mercado. De acuerdo con lo anterior, cobija también el moderno concepto de administración pública, al considerar a los ciudadanos como usuarios y clientes que demandan bienes y servicios.

Del otro lado -y como complemento- la moderna concepción de oferta hace referencia al productor, oferente, emisor, suministrador, abastecedor, a la entidad, institución o persona que hace un ofrecimiento, que perfectamente puede ser una organización pública, así como el mismo Estado, el gobierno en turno o una concreta administración pública (local, municipal o regional) que ofrece productos y servicios tangibles o intangibles que se presentan en forma de propuestas e ideas. Es decir, estos son los "outputs" o "outcomes" del servicio público.

Adicionalmente, uno de los aportes importantes del marketing a los demás campos del conocimiento y dentro de ellos al ámbito organizacional, administrativo, gerencial, político y al electoral en donde se encuentra lo social, son las ya famosas 4Ps que, como características variables de toda oferta u ofrecimiento, pueden ser manejadas y operadas por el oferente u ofertante. Esas cuatro variables son en su orden: la “propuesta” que se presenta ante la ciudadanía, el “precio” que aporta el ciudadano por aceptarla (es decir, lo que tiene que rechazar, dejar de percibir o dejar de lado por aceptarla), el “punto donde se topó, conoció y se enteró de ese ofrecimiento, y la “promoción”, que se refiere a los medios que el oferente utilizó, los medios que el ofertante empleó, o los canales por los cuales difundió ese ofrecimiento para presentarla ante la ciudadanía, hacerla conocer, lograr que avance y en últimas mercadearla ante los ciudadanos. Son estas cuatro herramientas las variables manejables por excelencia, que se pueden libremente elegir, conscientemente manejar y a propósito seguir, para alcanzar y lograr el fin propuesto por el suministrador u oferente. Estas son las únicas cuatro herramientas manejables del marketing que se utilizan para hacer frente a los cambiantes entornos.

Sin embargo, dentro de la moderna concepción del marketing actual, se recomienda iniciar el proceso de análisis por las cuatro C (4C), antes de determinar y establecer las cuatro P. Algo lógico si se acepta que lo que propone el marketing es que toda actividad se inicie a partir de los contribuyentes, receptores, ciudadanos, es decir, a partir del mercado. Estas cuatro C corresponden a la visión de quien recibe las acciones del proceso y son, en orden: las “características” que el usuario observa, ve o imagina que tiene esa determinada oferta u ofrecimiento. Los “costos” que le representan el hecho de aceptarla, dejarla, apoyarla o rechazarla. La “conveniencia”, entendida como aquella característica relacionada con el sitio o lugar donde le gustaría al ciudadano toparla, conocerla, encontrarla o asumirla y por último, la “comunicación”, como ese proceso de doble vía con el cual el ciudadano puede ofrecer su apoyo, demostrar su rechazo, hacerse oír con respecto a cómo la ve, en qué forma la observa, la siente y hasta la padece de acuerdo con lo que el gobierno le ofrece. Ya habiendo definido estas 4C, queda entonces mucho más fácil y lógico proceder a concretar las 4P.

Otro de los conceptos aportados como parte importante de la moderna estructuración y concepción del marketing es el relacionado con las CMI: Comunicaciones de Marketing Integradas, conformadas por seis herramientas: publicidad, publicidad no pagada, promoción de la oferta, relaciones públicas, contactos personalizados y marketing social directo. Con ellas se puede observar todo el proceso desde la óptica de la demanda, porque sólo mediante el hecho de concebir las comunicaciones de marketing en forma integrada es como se logra dar una respuesta acerca de cuál de ellas es más efectiva, permitiendo, además, analizar y examinar el proceso desde el punto de vista del usuario. Así, la pregunta entonces ya no es si se debe comunicar o no, sino qué es lo que realmente se debe comunicar, cómo, a quiénes y con qué frecuencia. Además, si aceptamos que gobernar es comunicar, toda organización política se ve obligada a cumplir su papel como comunicados, pero fomentando el necesario diálogo interactivo entre ella y sus clientes, haciendo énfasis, no sólo en cómo llegar a los usuarios, sino cómo pueden éstos llegar a ella.

Otro importante complemento del proceso de comunicación -aún hoy válido- es que todos y cada uno de los mensajes sigan la secuencia representada por el modelo AIDA, es decir, deben primero captar la atención, posteriormente, mantener el interés, luego reforzar el deseo y después lograr la acción. Por último -como forma para continuar el ciclo y refuerzo de la filosofía propuesta por el marketing- se debe verificar si se logró la satisfacción.

Son estas sólo algunas de la muchas y variadas precisiones que surgen cuando se repiensa la rica filosofía y la práctica metodología propuesta por el marketing. Y es que a pesar de que todas las demás presentan recomendaciones para alcanzar los objetivos que se proponen, es el marketing el que ofrece la vía que es más efectiva, como conjugación de la eficiencia y de la eficacia. Ese precisamente es uno de los importantes valores agregados que ofrece el marketing a las demás disciplinas, áreas y campos del conocimiento y por ende, al ámbito social, y es que el marketing es una alternativa y camino a la efectividad: pensar, actuar y repensar con eficiencia y con eficacia.

Indudablemente existen limitaciones y riesgos en el marketing social, propios de todo nuevo campo del saber, mismos que son aplicables también a varias ciencias sociales. Estas limitaciones son de varios tipos.

Las de carácter epistémico. Los fenómenos de intercambio político admiten diferentes interpretaciones, según su circunstancia temporal y espacial, por lo que no existe una sola interpretación teórica, ni metodología única que nos ayude a entender con precisión estos fenómenos. Sin embargo, esto es propio de las ciencias sociales.

Ciertamente, en el campo del marketing social predomina toda una serie de publicaciones prescriptivas, tipo manual, que ha limitado su comprensión disciplinar; pero la relativa ausencia de trabajos teóricos y metodológicos no significa, de ninguna manera, que esta disciplina sea huérfana de planteamientos serios y coherentes.

Tanto el marketing social como el electoral y el político implican, de una parte, el conocimiento, estructuración y análisis de las necesidades de los ciudadanos dentro del ámbito socio político y de la otra, el desarrollo de planes, propuestas y programas que conduzcan a su satisfacción. No se escatima entonces el deleznable intento de manipulación, únicamente contrarrestado por una mayor y mejor información de la ciudadanía y con el proceder ético de todos los comprometidos en el proceso. El afán de satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos (mercados electorales), puede llevarnos hacia esquemas populistas, donde lo más importante es satisfacer esas necesidades a corto plazo, cuando a largo plazo puede ser contraproducente. Es decir, el marketing descontrolado sin ética ni valores morales a la larga puede llevar al populismo, lo cual bien puede representar una amenaza para la sustentabilidad económica de la democracia.



Los cuestionamientos del marketing social - sobre todo aquel asociado con actividades políticas- se inscriben dentro de las propias críticas a la política a nivel mundial. Concretamente a nivel de América Latina, la actividad política es poco valorada y muchas veces se entiende como sinónimo de falsedad, deshonestidad y desprestigio. Esta concepción también “salpica” inevitablemente el marketing en sus modalidades de marketing político, electoral, público, gubernamental y de políticas públicas -que han tomado ya gran impulso y desarrollo en Latinoamérica. Sin embargo, es importante no confundir la política con la politiquería: son dos cosas bien distintas. Es interesante observar que la mayoría de las investigaciones, con frecuencia, se centran en medir cosas irrelevantes, entre las que se incluyen las opiniones de la gente sobre la publicidad o sus recuerdos, en lugar de valorar los nuevos adeptos, simpatizantes y seguidores que se derivan o se consiguen con ella. La publicidad social y política relacionada con proyectos, programas y acciones gubernamentales puede adolecer de este problema. De ahí la exigencia del marketing en que se proceda buscando siempre la efectividad aún y sobre todo en la eficiencia y eficacia de la publicidad. Y es que sería muy conveniente que al menos una parte de las ingentes cantidades de dinero que se invierten en ella, se canalizara al desarrollo e implementación de metodologías de seguimiento, evaluación y control, comúnmente utilizadas en el marketing social.

El marketing social se considera actualmente como una “tecnología gerencial”, que ofrece a la sociedad herramientas y conocimientos útiles para el estudio y percepción del mercado social, para el diseño de planes de campaña y de proyectos propagandísticos, también como metodología para la manufactura de programas proselitistas y el mejoramiento de la imagen de hombres de Estado, políticos, líderes y en general, de todos los actores sociales. Dejando claro que las ideas no se imponen, sino que se proponen, el marketing social pregona, entonces, que para que una campaña social tenga éxito, debe proporcionar mayor valor y satisfacción a sus seguidores, que aquellos que le ofrecen o proporcionan las campañas competidoras. Pero ahí no termina su labor, pues ya elegido el gobernante deben hacer algo más que simplemente paliar las necesidades de los ciudadanos que lo eligieron; debe, también, buscar y lograr una ventaja estratégica de su agenda de acción, con respecto a todos los otros programas competidores y buscar una real diferenciación como medio para alcanzar un posicionamiento apropiado en la mente de todos los ciudadanos y no sólo de aquellos que votaron por él.

Por último, es necesario aclarar, que el marketing no es una panacea, es un instrumento que sirve para organizar las campañas de comunicación de ideas, programas sociales y acciones gubernamentales y dentro de ellas las políticas públicas y los cursos de acción política, con el fin de ser más efectivos en la consecución de propósitos sociales.

E EL DERECHO **DE LOS** **JÓVENES: LA** **PARTICIPACIÓN** **POLÍTICA**

El Derecho de los Jóvenes: La Participación Política

Silvia Ferreiro y Tania Guevara¹

Durante la década de los años 90, las reformas políticas propulsadas en Argentina estuvieron ligadas a la introducción de un nuevo modelo económico y social hegemónico, de orientación neoliberal, que afectó la constitución de los vínculos sociales de organización, producción y reproducción histórica. En la actualidad superar estas rupturas entre actores sociales, estructuras políticas e intereses, resulta determinante para la construcción de mejores y mayores oportunidades de inclusión y participación social.

Para tal tarea, partimos de nuestra experiencia como talleristas en el proyecto “Política y Derechos Humanos en la Escuela”; desde el cual buscamos abrir espacios para que los jóvenes deliberen sobre su rol como actores políticos.

Existen diversas concepciones de la palabra participar. Podemos hablar de una participación efectiva que tiene en cuenta las voces de todos los actores en la toma de decisiones. Y, lo que nosotras denominamos, una “participación simulada”, en la que se invita a los jóvenes a formar parte, sólo para ejecutar una acción.

Estamos convencidas que el trabajo no sólo “para” los otros, sino también “con” los otros, involucra una nueva manera de pensar las políticas y de intervenir en las mismas.

La escuela pública es un espacio de socialización fundamental en la vida de las personas y en el desarrollo de nuestra sociedad, escenario que se incluye dentro de un modelo de vida democrático. Un principio básico de la educación media es la formación de ciudadanos capaces de participar en la vida pública, capaces de asumir un rol protagónico en la construcción de una sociedad solidaria. La escuela está hoy muy sola frente a la nueva realidad social. Además de perseverar en el esfuerzo por lograr mayores niveles de inclusión educativa, podemos observar que hay una desarticulación entre las políticas educativas y las políticas sociales.

El tema de la convivencia democrática constituye un eje vertebrador de la tarea escolar. Todos los agentes implicados -la escuela, la familia, los políticos y las administraciones, los propios jóvenes- tienen su propia responsabilidad en este proceso; y que, con su trabajo en conjunto, es posible la legitimidad de los mecanismos democráticos y de la política. Pero para que eso se lleve a cabo es necesario contar con la participación de la sociedad; supone el compromiso y el

¹ Revista JUS. Año X No. 6, julio-diciembre del 2013. Págs. 1-7

involucramiento de los actores; implica metas en común y consenso acerca de los medios para obtenerlas.

Con este trabajo buscamos conocer las motivaciones y expectativas de los jóvenes con relación a la política, así como, identificar acciones que puedan producir cambios substanciales en la percepción y en la implicación de los jóvenes en el ámbito de la política.

En la actualidad estamos frente a una necesidad de incrementar la participación y el compromiso. Impulsar el compromiso y promover la participación en la construcción de una sociedad cada vez más inclusiva. Inclusión, justicia e integración constituyen tres dimensiones indisolubles de la igualdad de oportunidades, que deben ser consideradas en su especificidad, pero que a la vez deben ser atendidas en conjunto para avanzar en el camino del cumplimiento del derecho a la participación política para todos. La exclusión social es uno de los problemas más acuciantes de la sociedad en que vivimos. El efecto excluyente es característico de la globalización y de la nueva era, que ha creado cada vez más personas que viven al margen de la sociedad, poniendo de manifiesto la necesidad primera de luchar contra dicha exclusión. Estamos en la era de la globalización neoliberal que unifica dividiendo, polariza la sociedad, excluye y hace diferencias dentro de la misma.

Entendemos por democracia la posibilidad que el sistema político democrático otorga para institucionalizar las garantías de efectivización de los derechos y cómo se articula dentro del marco del sistema capitalista.



La participación política consiste básicamente en un tipo de actividad orientada a intervenir sobre el gobierno mediante el ejercicio de los derechos políticos. La articulación de esta atribución, puede tomar la forma central de la elección de los gobernantes o simbolizarse en diversas actividades orientadas a influir en las decisiones políticas de los mismos: la discusión política cotidiana y el seguimiento de la vida política, la participación en campañas electorales, el voto, la presión sobre los representantes políticos, la militancia en grupos, la participación en manifestaciones, etc.

La categoría de juventud es una construcción social que adquiere diferentes significados en cada sociedad, en cada una de las diferentes culturas y en los distintos períodos o momentos históricos. La juventud surge a partir de los siglos XVIII y XIX. Desde entonces dicha categoría comienza a ser pensada como una moratoria social, como un tiempo de espera, un período de postergación destinado a la preparación de lo que en el futuro será la vida en sociedad. Cuando los adultos hablan de los jóvenes lo hacen en futuro, pero el joven es aquí y ahora; está presente, en la actualidad como un testigo que necesita las herramientas en este momento.

Entenderemos a la juventud no como una categoría de tránsito, sino como pluralidad de los modos de ser joven, ya que la condición de juventud indica, en la sociedad actual, una manera particular de estar en la vida: potencialidades, aspiraciones, requisitos, modalidades éticas y estéticas, lenguajes, que ofrecen un panorama sumamente variado y móvil que abarca sus comportamientos, referencias identitarias, y formas de sociabilidad. Los planteamientos centrales de la juventud como moratoria social encuentran su propio límite, pues si bien dicho concepto remite a aquellos jóvenes que gozan de cierta autonomía, brindada por la postergación del ingreso al mercado laboral y fomentado por la dedicación exclusiva a la formación escolar y académica, la realidad es que muchos jóvenes asumen responsabilidades de adultos, excluyéndolos de su condición de juventud e iniciando de forma temprana su ingreso al mercado laboral. La participación de los jóvenes resulta importante para la organización crítica de la vida social; la realización individual y colectiva de un proyecto comunitario y el fortalecimiento de procesos de integración. Pero, además, es necesario fortalecer la capacidad de los jóvenes de ser actores de su propia vida; actores que puedan elegir, juzgar y ser capaces de llevar a cabo ellos mismos proyectos que les permitan desarrollar relaciones sociales (ya sean relaciones de cooperación o conflictivas). La participación de los jóvenes en los lugares donde se toman decisiones que afectan sus vidas es un derecho constitucional. Y también un medio para mejorar la convivencia. Estimular la participación de los jóvenes en el espaciopolítico y social, responde a la necesidad de fortalecer las prácticas y valores democráticos en la ciudadanía.

La participación juvenil es importante para la organización crítica y protagónica de la vida social; como así también la realización individual y colectiva de un proyecto de comunidad y el fortalecimiento de procesos de integración, transformación y comunicación. La juventud que es indiferente a la política pierde un espacio en la sociedad.

Nuestra preocupación por la participación de los jóvenes en la política nos llevó a formar parte del proyecto “Política y Derechos Humanos en la Escuela”, el cual apunta a fortalecer la relación de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) con escuelas de Nivel Medio localizadas en los partidos de Los Polvorines, San Miguel, José C. Paz, entre otros. La propuesta pretende que un grupo de estudiantes de la UNGS interactúe con estudiantes y docentes de las instituciones de Nivel Medio. En el marco de la misma se abordan temas generales como: política, participación, conflicto, democracia y derechos humanos. Las tareas desarrolladas tienen por finalidad acercar herramientas conceptuales básicas vinculadas con la problemática de la ciudadanía y la política; a partir de reflexiones, discusiones y actividades recreativas, estimulando la integración y las actividades conjuntas entre estudiantes de la universidad y la escuela.

Desde el voluntariado de “Política y Derechos Humanos en la Escuela” pretendemos, a partir de los talleres, estimular en los jóvenes el deseo de la consecución de su libertad que les permite enfrentar los retos que implica el emerger de situaciones adversas a través de sus propios esfuerzos.

Si bien algunos de los conceptos que se proponen trabajar, forman parte de los contenidos curriculares de la escuela media, entendemos que retomarlos en talleres de debate, en un contexto

no evaluativo y con interlocutores externos a la escuela, puede contribuir a profundizarlos y a ampliar su sentido en relación con el análisis de problemas políticos reales.

El proyecto enfoca un tema que constituye un aporte a la condición ciudadana de los jóvenes; a su vinculación con la cosa pública en general y a su responsabilización en relación con los problemas de la sociedad. Se pretende que este proyecto sea un modo de ofrecer posibles vías para promover una ciudadanía más responsable, activa y comprometida, profundizando y actualizando los contenidos curriculares y a partir de ellos, generar discusiones que permitan la creación de una viva conciencia política y un fuerte compromiso con los derechos humanos capaz de posibilitar en un futuro una participación sensible en el seno de la comunidad. La apatía, el desinterés político y los persistentes problemas sociales vinculados a las situaciones de desigualdad social o las consecuencias negativas de la globalización económica ponen de manifiesto que las sociedades democráticas no pueden seguir funcionando de manera eficaz mientras sus miembros se alejan cada vez más del ámbito de lo colectivo.

¿Para qué vamos a las escuelas? Para abrir el diálogo y ordenar ideas. A partir de esta experiencia, buscamos contribuir a instaurar esta temática en la esfera pública, para generar transformaciones en el ejercicio cotidiano del derecho político. No somos orientadores sino facilitadores, con lo cual, nos interpela el promover en los jóvenes el sentido de responsabilidad en tanto dar una respuesta social, para desarrollar a través de acciones concretas su compromiso en la transformación de sí mismos y de la sociedad de la que participan. Partiendo del reconocimiento de los adolescentes y jóvenes como ciudadanos sujetos de derecho y, teniendo en cuenta que se trata del segmento etéreo de la población más afectado por prácticas que vulneran los derechos humanos, esperamos que esta actividad contribuya a crear una viva conciencia política y un fuerte compromiso con los derechos humanos capaz de posibilitar en un futuro una participación sensible en el seno de la comunidad.

Ahora cabe preguntarnos: ¿Cuál es el rol de la juventud en relación con la política? Desde nuestro lugar como talleristas creemos que tiene que ver con la capacidad transformadora de la juventud, lo que la lleva a ser protagonista una y otra vez de los cambios sociales, políticos y culturales. La participación de los jóvenes debe demostrar que la política es la herramienta por la cual se busca el bien común. En este sentido, afirmar que una sociedad es democrática implica que exista un régimen político democrático -no sólo en lo referido a los elementos normativo/organizativos formales, sino también a las propias prácticas y a las condiciones que las hacen posible en la práctica; prácticas que deben incluir a los jóvenes.

Todo espacio tiene un significado propio y ésta es una característica inseparable a él. Este significado puede derivarse de la funcionalidad ligada a las prácticas sociales que se desarrollan como resultado de las interacciones que, a un nivel simbólico, se dan entre los sujetos que ocupan o utilizan ese espacio. Asimismo, el significado espacial de un objeto es el que le confiere su naturaleza ontológica, de manera que los sujetos orientan sus actos hacia los objetos de su mundo en función de lo que éstos significan para ellos. En la actualidad, participar se encuentra relacionado con el cuerpo, con “poner el cuerpo”. Para Melina Vázquez y Pablo Vommaro “poner el cuerpo” en la escena pública se relaciona con que:

“para que la acción colectiva tenga lugar es preciso que se manifieste a través de la presencia física de sus manifestantes. En manos de sectores que han sido invisibilizados socialmente en tanto sujetos con capacidad de agencia política, como es el caso de los y las jóvenes de sectores populares, este tipo de protesta se vuelve fundamental, puesto que no sólo permite enunciar reclamos, sino que, además, instituye formas de visibilidad social y la creación de identidades colectivas en el mismo accionar”.

Durante los últimos años, el territorio ha vuelto a la escena. Aparece asociado a lo “próximo”, y, en consecuencia, el barrio, los asentamientos populares emergen como los ámbitos privilegiados de la acción y la organización colectiva. También el territorio asoma desde lo municipal, como referente obligado de las políticas de descentralización en el marco del desarrollo local. Estas consideraciones colocan al territorio como un componente clave de los procesos de cambio en los modos de hacer política.

En nuestros días, los medios de comunicación son vistos como uno de los agentes más importantes sobre el que se sustenta el sistema político. Muy a menudo, los jóvenes identifican los medios de comunicación como uno de los responsables –junto con los políticos y los gobiernos-, del escaso interés general por la política. Siguiendo el trabajo de Viviana Molinari (2009) podemos considerar que la información que ofrecen se encuentra manipulada, a la vez que no adecuan los contenidos ni los formatos a la población más joven. Es decir, se destaca de los medios de comunicación su poder para crear opinión y movilizar a la ciudadanía en función de los intereses a los que sirven. Según los jóvenes, los agentes políticos influyen en la información que transmiten los medios, modificando los contenidos u omitiendo ciertas informaciones en función de sus intereses. En palabras de Isidoro Cheresky:

“El desarrollo de los medios de comunicación ha colocado a éstos, particularmente a la televisión, como los canales principales de información política ha significado el desplazamiento de buena parte de la acción política al espacio más mediático, de modo que lo que sucede en este ámbito incluye deliberación y decisiones políticas, así como influencia en la selección de líderes. En paralelo al poderío de los medios se produce una metamorfosis de los partidos, que se transforman en aparatos cuyo verdadero centro de poder es cada vez más el candidato estrella rodeado de los expertos en gobernabilidad (el economista), en medios y en opinión pública”.

¿Qué los jóvenes sean sujetos informados significa que están involucrados? Nos encontramos ante una reflexión desordenada, pues se pierde la reflexión crítica por la falta de experiencia de debate. Es decir, a pesar de que los jóvenes consideran que cada vez se tiene acceso a un mayor volumen de información, muchos de ellos afirman no contar con las herramientas necesarias para poder analizar y crearse su propia opinión al respecto. A su vez, hay una cierta sobrecarga de información que en ocasiones llega a saturar a los jóvenes. El hecho de no estar informados se debe en el fondo a una falta de interés: en realidad, la pluralidad de información existe, pero lo que no motivan son las vías de acceso, que se perciben como canales excesivamente especializados y ajenos a sus propios intereses. Se considera importante ejercer un mayor control en la calidad de la información política que se transmite, para legitimar la percepción de la política y sus agentes y fomentar el interés por parte de la ciudadanía.

Pero dejando de lado a los medios de comunicación, ¿El desánimo de los jóvenes no es motivado por la exclusión de éstos en la toma de decisiones políticas? Se repite la afirmación de no ser escuchados, ni reconocidos, ni tomados sensatamente en cuenta, lo que se intenta remediar con diversas promesas cuando se los necesita. Con lo cual, los canales de participación existentes son considerados como ficcionales, como un lugar en donde perderán su tiempo. Concretamente, no encuentran lugares en los que merezca la pena participar. Existe el sentimiento de no ser tomados en cuenta a priori, no como consecuencia de un debate a partir de un diálogo con los adultos en el que sus ideas o proyectos no aparezcan como factibles, sino por una cruel relación de poder. Una idea no es considerada por provenir de quien proviene. Es decir, que un joven no puede participar de la política por su condición de joven.

Los jóvenes pretenden que su participación se traduzca en cambios efectivos en la realidad, con lo cual la pérdida de credibilidad de los políticos, vinculada a frecuentes promesas incumplidas y la sensación de carencia de ideas que vayan más allá de la voluntad de poder, también hacen al desgaste en los jóvenes. Entre las sugerencias que los jóvenes hacen, aparece con fuerza una demanda de ejemplos de conducta. Las palabras deben continuar o dar lugar a los hechos. Hay una firme condena a la contradicción entre las palabras y los hechos de los políticos.



Como puede advertirse, en estas sencillas argumentaciones, se nos ofrece un cuadro restrictivo y hasta reactivo a la promoción de la participación de los jóvenes. En todo caso, no deberíamos preguntarnos por qué los jóvenes participan poco, sino sorprendernos por la participación de quienes lo hacen aún en este contexto, cuando escuchamos la intensidad, consistencia e insistencia de sus críticas y planteos.

A partir de lo visto, planteamos que urge reivindicar la política, a la vez que mostrar su diferencia con los políticos; ya que muchas veces en los talleres cuando los chicos deben explicar qué entienden por política surge la comparación con los políticos. Adherimos a la definición de Molinari: “lo político se define aquí, como el interés por la vida pública, por promover cambios en la sociedad y disputar el espacio de lo público”. Se considera importante ejercer un mayor control en la calidad de la información política que se transmite, para legitimar la percepción de la política y sus agentes y fomentar el interés por parte de la ciudadanía. Hay que privilegiar el fortalecimiento de la ciudadanía promoviendo y favoreciendo a la generación de mejores condiciones para la participación política de los ciudadanos. Para esto es necesario conocer, reconocer y hacer uso de los derechos, ejercitando y trasladando a la práctica lo que está escrito y lo que sólo unos pocos conocen. Se deben instalar prácticas de debate político que favorezcan la participación de los jóvenes en el seno de la comunidad.

PARTICIPACIÓN **CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

12

Participación Ciudadana y Políticas Públicas

María Teresa Villarreal Martínez¹

La participación ciudadana es un tema recurrente tanto en el ámbito político como en el académico; sin embargo, hay que distinguir entre diferentes tipos de participación y revisar el papel que juega el marco institucional para impulsar o limitar su alcance. El propósito del presente ensayo es examinar, desde la perspectiva de la gobernanza, el papel de la participación ciudadana en los procesos de política pública, así como las restricciones y oportunidades que ofrece su institucionalización.

En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir.

Sobre la democracia hay diversas visiones, no hay un único modelo sino varios y en la realidad los encontramos mezclados: liberal, republicana, deliberativa. En general, el término democracia designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo. Es un proceso para alcanzar la libertad y la igualdad en dignidad y derechos para todos. Tiene que ver con la extensión del derecho de participar, que se basa en el reconocimiento de que el ciudadano alcanzó la mayoría de edad y debe decidir libremente su vida individual y colectiva.

Consideramos importante el tema de la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social. Los cada vez más abundantes trabajos sobre la gobernanza definen a ésta como un proceso de dirección de la sociedad en el que intervienen coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía. Para que sea posible esta clase de gobernanza democrática, debe existir una sociedad civil que se integre activamente en el proceso y asuma su implicación en la esfera pública y los asuntos colectivos como un ejercicio de construcción de ciudadanía.

¹ Decimo segundo certamen de ensayo político. México: CEE, 2011. Págs. 31-48

Revisaremos diferentes aportes teóricos en torno a la participación ciudadana, su vinculación con las políticas públicas y con la gobernanza. Luego analizaremos los riesgos y oportunidades implicados en la institucionalización de la participación, en particular a través de la figura de los consejos ciudadanos. En el último apartado presentamos una reflexión sobre los factores que restringen o amplían el alcance de la intervención ciudadana en las políticas públicas.

La participación y sus mecanismos formales

La ciudadana es sólo una de las formas de participación en el espacio público distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue:

Participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.

Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.



Participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

La participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.

El tipo de participación al que referimos en el presente ensayo es la ciudadana institucionalizada relacionada con las políticas públicas, más allá de los procesos electorales que tienen como finalidad única la formación de la autoridad legítima.

Entre los instrumentos formales podemos distinguir los que implican una participación solamente de tipo individual, y los que contemplan una participación que puede ser individual o colectiva.

Entre los mecanismos individualizados destacan la consulta pública, el referéndum y el plebiscito, que pueden tener efectos vinculatorios o no. Estos instrumentos pueden emplearse para la conformación de una orientación general de las políticas, la definición de una agenda pública y sus prioridades, o la aprobación del marco legal que les dará fundamento.

En México, el plebiscito y el referéndum están contemplados en el marco legal de más de 20 entidades federativas; las consultas públicas existen como una herramienta opcional y sus resultados no son obligatorios para la autoridad.

En cuanto a los instrumentos formales que pueden favorecer tanto la participación colectiva y organizada como la individual podemos mencionar las siguientes:

La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.

Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.

El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.

La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.

Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas. En otro apartado examinaremos las posibilidades que existen en el diseño institucional de este instrumento.

Estos mecanismos de participación mixta están contemplados en las legislaciones de distintas entidades del país, e incluso a nivel federal, con diseños diversos, atribuciones variadas y con un diferente grado de éxito o fracaso en su aplicación.

El diseño de estos mecanismos puede impulsar la participación de los ciudadanos de manera individual, o bien, colectiva, y dentro de esta última puede impulsarse la intervención de grupos ciudadanos autónomos, o bien, restringir la participación a las organizaciones creadas por iniciativa estatal.

Todos estos instrumentos de participación constituyen dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de << evitar la privatización de las decisiones públicas». Unos son controles ex ante porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles ex post porque dan seguimiento a las acciones y resultados.

El control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante las acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social permite diseñar diferentes mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los referendos y plebiscitos de carácter vinculatorio para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas.

La eficacia de estos controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos.

Además, la participación puede configurarse como participación administrativa o como participación política. La participación ciudadana que apela a la racionalidad instrumental, que contempla sólo a los beneficiarios o directamente involucrados, sólo es administrativa, despolitizada, no implica redistribución real de poder social, sino legitimación de los poderes establecidos.

En cambio, la participación ciudadana con carácter político busca intervenir en la determinación de los fines, los valores y los intereses sociales apelando a la racionalidad comunicativa mediante la presentación de argumentos racionales. Además, ella tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

Los diferentes modelos de democracia enfatizan distintas modalidades e intensidades de participación ciudadana. En la democracia de corte predominantemente liberal, donde lo primordial es proteger las libertades individuales y limitar el poder estatal, se impulsa la participación convencional por la vía electoral. Mediante las elecciones se legitima la libertad de acción de los políticos para que atiendan los problemas públicos, sin requerir necesariamente de la participación de los ciudadanos, pues para representar a los ciudadanos fueron electos. El pueblo no puede hacer nada por sí solo, sino que debe remitir todo a sus ministros, o bien, a sus representantes.

La democracia republicana está basada en la civilidad que es el conjunto de actitudes y conductas sociales que muestran virtud cívica y buena ciudadanía, y se manifiesta en un tejido denso de asociaciones que practican una solidaridad que supera las fronteras del propio grupo familiar y de amigos. Mientras más capital social exista, más amplia la civilidad y más intensa la participación de los ciudadanos orientada al bien público

En el modelo de la democracia deliberativa el debate público de los ciudadanos libres e iguales es el centro de la toma de decisiones políticas legítimas. En el intercambio de argumentos participan no sólo los expertos sino todos los ciudadanos afectados por una temática, y se confía en la capacidad de los individuos de ser racionales, de comunicarse, de dar y entender argumentos.

Gobernanza como participación en política

Para Aguilar, la política pública es el conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Uvalle afirma que lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación.

En una visión tradicional de la política y del ejercicio gubernativo, la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido era tomada exclusivamente por el gobierno, si acaso con la participación de algunos selectos actores sociales afines al régimen, o suficientemente poderosos como para obligar al gobierno a que los tomara en cuenta, y el resto de los integrantes de la sociedad quedaba conformado por lo que Cunill llama ciudadanos privados, interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos.

Las formas de ejercicio gubernativo desarrolladas desde finales del siglo pasado en algunos países con regímenes democráticos y sistemas sociales diferenciados, han ido reconociendo que otros actores extra gubernamentales tienen mucho qué decir a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social que merecen ser atendidos mediante políticas públicas. Entre estos actores que no son gubernamentales figuran entes del sector económico y también del sector de la sociedad civil, unos con más peso y capacidad de influencia que otros, según sea el desarrollo histórico de las relaciones sociales y gubernamentales en una comunidad específica.

Esta forma de dirección de la sociedad con la participación de actores gubernamentales y extra gubernamentales es lo que se conoce como gobernanza, que es la conceptualización de una nueva relación gobierno-sociedad. Los diferentes desarrollos teóricos sobre la gobernanza adjudican distintos roles y una intensidad diversa al involucramiento del gobierno y de los actores sociales en los procesos de políticas públicas.

Sin embargo, para Aguilar la gobernanza tampoco implica que los sectores sociales participen de manera igualitaria, simétrica, cooperativa. Incluso puede hablarse de gobernanza en el contexto de sociedades débiles con gobiernos fuertes y protagónicos. Entonces habría modelos de gobernanza más participativos que otros, o bien, más democráticos que otros, esto dependerá de las relaciones que se han conformado históricamente entre el Estado y los diferentes grupos de la sociedad.

Vale la pena, por tanto, tomar en cuenta las precisiones de Prats, en el sentido de que la gobernanza para que sea democrática implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. Para ello, es necesario que los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional.

Un estilo de ejercicio gubernativo como el descrito requiere de ciertas precondiciones para que sea posible, entre las que destacan una sociedad con clara diferenciación funcional, con actores independientes y capaces de autogobierno y autorregulación, formas de coordinación social independientes del Estado, como son un mercado competitivo y redes sociales solidarias.

Además, esta gobernanza a la que nos referimos implica la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la existencia de actores sociales individuales y organizados que se reconocen ciudadanos, aceptan la pluralidad presente en la comunidad y se saben corresponsables en la definición y realización del destino colectivo como una forma de ejercer sus derechos y obligaciones ciudadanas.

La institucionalización de la participación: inclusión y exclusión

Una cuestión fundamental en la gobernanza se refiere a si las políticas públicas deben ser simplemente el resultado de la libre competencia entre preferencias y proyectos sociales donde prevalezcan los intereses de los grupos mejor organizados y con mayor habilidad y poder para hacer valer sus propuestas. O bien, si deben institucionalizarse mecanismos que pretendan otorgar igualdad de oportunidades para participar a los diferentes grupos en los procesos de políticas públicas.

Para consolidar instituciones democráticas de calidad éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas.

Para que el proceso quede completada falta que los ciudadanos ocupen esos espacios y utilicen las herramientas participativas, las transformen y las amplíen, ya que los mecanismos institucionalizados pueden ser puertas anchas de libre acceso para influir en la gestión gubernativa, o bien, puertas estrechas y llenas de filtros. Como señala North (1995), las reglas formales suelen favorecer el intercambio social y político (nosotros decimos la participación ciudadana), pero no todo el intercambio.

La participación ciudadana y su institucionalización formal están vinculadas a modelos específicos de democracia. Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad.

Estos cambios hacia una democracia participativa que ciudadaniza y hace públicos los procesos de definición y diseño de políticas enfrentan siempre

resistencias fuertes por parte de actores acostumbrados a una participación reducida y selecta, que no los obligue a dar razón a otros de las decisiones que se toman, o a revelar y someter a escrutinio los motivos por los que se favorece una determinada política pública y, con ello, un determinado proyecto y futuro sociales.

Al implementar mecanismos de participación éstos pueden resultar poco plurales, favorecer a unos cuantos actores sociales con intereses no muy diversos, y con ello la gobernanza que se construye es elitista.

North (1995) advierte que las instituciones, incluso las reglas formales, suelen crearse para servir a los intereses de quienes tienen mayor poder de negociación. Por eso en ocasiones ocurre que las instituciones crean monopolios en vez de condiciones de competencia y restringen oportunidades en lugar de acrecentarlas. Aplicado esto al tema que nos ocupa, la institucionalización de la participación puede fomentarla o limitarla, darle un matiz plural o elitista.

Aquí entramos al asunto de la brecha que suele darse entre el diseño y la implementación de una política pública, o bien, entre lo que indican las reglas formales y su cumplimiento por parte de las agencias de la administración pública.

Las instituciones formales juegan un papel primordial en la probabilidad de que esta brecha de la implementación se amplíe o se abrevie. North (1995) observa que los cambios que se efectúen en las instituciones formales no siempre van al mismo ritmo de las transformaciones en las instituciones informales. Las reglas formales pueden cambiarse de un día para otro, pero las instituciones informales que se expresan en la cultura de una sociedad cambian lentamente y no siempre en el mismo sentido y dirección que las reglas formales.

También Grindle (2009) señala que cuando no se toma en cuenta el contexto económico, político y social, una política bien diseñada puede fracasar o desviarse de los objetivos iniciales. En este contexto juegan un rol importante los diversos actores económicos y sociales, unos con más poder y capacidades que otros para exigir beneficios, presionar para que las políticas no los afecten y endosar los costos a los individuos y grupos desorganizados y con menos oportunidades y habilidades para influir en la dirección de la sociedad.

En la gobernanza existe el riesgo de que la participación ciudadana se traduzca en un «pacto de simulación», donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo.

Cunill observa también que algunos enfoques de gobernanza restringen la ciudadanía a los implicados o *stakeholder*, impulsan la participación en ámbitos exclusivamente administrativos, promueven una visión de la democracia limitada al control gerencial que despoja a la participación de su carácter político y ciudadano.

Hay una nueva tendencia en la administración pública que busca reducir costos, incrementar la eficiencia, limitar el poder del Estado, y para ello puede invocar la participación de actores no gubernamentales en los procesos de políticas públicas, aunque por lo general se prioriza el involucramiento de los del sector lucrativo.

Esta nueva forma de emprender la gestión pública no tiene como objetivo prioritario la construcción de instituciones democráticas, pero puede coadyuvar a ello cuando propicia que la administración pública se vuelva más permeable a los intereses y demandas de los ciudadanos, aunque los considera únicamente como clientes y consumidores.

El contexto, las instituciones informales y la historia de las relaciones gobierno-sociedad determinarán las probabilidades de éxito de una combinación de mecanismos de participación y de gerencia que logren a la vez incrementar la eficiencia y profundizar la democracia.

Otra tendencia es la que pretende priorizar la eficiencia y modernización de la gestión pública, recurriendo para ello a mecanismos donde participan los expertos, con la idea de que así saldrán a la luz las mejores políticas. Se trata de una visión normativa que considera el proceso de las políticas públicas como puramente técnico.

En esto caso ocurre lo que observan Meny y Thoenig (1992) cuando se deja en manos de terceros la formulación de la política, que entonces estos actores controlan el proceso y quienes aparecen públicamente como decisores en realidad sólo ratifican y legitiman resoluciones ya tomadas.

Esta visión que favorece lo técnico ignora el hecho de que las políticas son parte de un proceso social, cultural y político más amplio en el que también influye la historia colectiva referente a las relaciones de los diferentes actores sociales entre sí, la construcción de su autonomía o dependencia mutua, su interacción con el Estado, y las experiencias exitosas o fallidas de acción colectiva para enfrentar problemas comunes en el pasado.

Rein y Rabinovitz advierten que cuando es sistemática la exclusión de algunos grupos sociales de la discusión pública y de los mecanismos institucionalizados de participación, entonces la desconfianza crece, se debilita el consenso necesario para apuntalar las políticas y se pierde credibilidad en las reglas formales.

Los consejos ciudadanos como instrumento de participación

Los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales. En ocasiones se crean consejos de manera no sistemática, pero en otras forman parte de una política pública de participación ciudadana que atraviesa toda la gestión de gobierno.

En cualquier caso, el diseño institucional de los consejos ofrece diferentes posibilidades, todas relacionadas con el grado de democratización del régimen y de la sociedad, y con el tipo de ciudadanía que se pretende construir. Así, en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación y evaluación de las acciones públicas. En otras sociedades, los consejos son exclusivamente de carácter consultivo, y sus sugerencias y opiniones no tienen carácter obligatorio para la autoridad gubernamental, que se reserva la decisión sobre los problemas que serán atendidos, el diseño y la ejecución de los programas, y a veces hasta la evaluación de su actividad.

Resulta evidente que no hay una única forma de implementar los consejos ciudadanos. Las reglas pueden establecer criterios específicos para su integración y funcionamiento, o pueden ser omisas y dejar la puerta abierta a la discrecionalidad.

En regímenes democráticos con sociedades civiles participativas, la tendencia será a diseñar consejos con participación mayoritaria o exclusiva de ciudadanos, procedentes de un abanico amplio de organizaciones de todos los sectores (económico, académico, sindical, asistencial y cívico); el mecanismo de integración será electivo, ya sea por parte del Congreso o con participación de la sociedad; la presidencia quedaría definitivamente a cargo de un ciudadano seleccionado por los mismos consejeros; las atribuciones del consejo serían amplias y de carácter decisorio, no solo consultivo; sus sesiones serían obligatoriamente públicas, y los documentos relacionados con la actividad del consejo estarían puestos a disposición de cualquier ciudadano en cualquier momento. La instrumentación de esta clase de consejos constituye un aporte significativo a la construcción de ciudadanía solidaria, que reconoce su papel en la determinación y logro del destino colectivo.

En regímenes autoritarios con sociedades con un débil capital social y escasas prácticas de solidaridad, los consejos tendrían una participación mayoritaria de funcionarios, los consejeros ciudadanos serían designados por la autoridad o por las organizaciones privadas con mayor poder y capacidad de influencia, por lo que los consejos no serían representativos de la sociedad sino de grupos de interés. Las sesiones no serían públicas, sus atribuciones formales serían sólo de carácter consultivo. La autoridad en turno designaría al presidente y podría removerlo a discreción. Con la implementación de consejos de este tipo se pone de manifiesto una visión del ciudadano como menor de edad, o bien, se le ve con sospecha. Por eso se recurre preferentemente a los grupos de interés y a los expertos, con lo que existe el riesgo de que los consejos legitimen políticas alejadas de las demandas y necesidades sociales, y cercanas a los intereses mercantiles de unos cuantos.

El alcance de la participación ciudadana

La gobernanza democrática, entendida como un proceso que se construye con la inclusión amplia y equitativa de los actores políticos, sociales y económicos, requiere diseñar e implementar de modo prioritario una política de estímulo a la colaboración social en la definición de los problemas públicos y en la toma de decisiones en función de necesidades públicas; una política de esta naturaleza abre la puerta a la participación de los ciudadanos individuales y organizados de todos los sectores, de modo que se conviertan en contrapeso de las decisiones y actuaciones del gobierno.

En la gobernanza, el diálogo simétrico constante es el marco de la relación entre gobierno y ciudadanos. En este sentido, la participación ciudadana serviría para mejorar la calidad de las políticas y decisiones públicas con un propósito mayor: la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de ciudadanía.

Si participar en las políticas públicas es una forma de ejercicio de ciudadanía, entonces hay que advertir la existencia de desigualdades que impiden el ejercicio pleno de los derechos. Este contexto debe ser tomado en cuenta cuando se pretende crear formas institucionalizadas de participación, pues se corre el riesgo de que estos nuevos instrumentos sean monopolizados por aquellos actores no gubernamentales con mayor habilidad y capacidad de organización e influencia efectiva, con lo que la institucionalización de la participación contribuiría paradójicamente a ampliar y profundizar la exclusión.

Sobre la institucionalización de la participación ciudadana de manera formal y mediante normas, queda pendiente resolver la cuestión de cuánta institucionalización es requerida, de manera que no asfixie la autonomía social y a la vez no torne vulnerable la participación ciudadana.

Aquí juegan un papel importante las reglas formales que obliguen a poner a disposición de todos, en cualquier momento, información pública útil y utilizable; la publicidad de los procesos de toma de decisiones incluso tratándose de consejos ciudadanos, pues no se puede presumir que siempre actuarán en interés público.

El alcance que pueda tener la participación de los ciudadanos en las políticas está determinado, por un lado, por la democratización del régimen y las reglas formales, y por otro, por la democratización de la sociedad, es decir, el grado de difusión de los principios democráticos en el conjunto de las relaciones sociales.

Por parte del régimen político, es indispensable la existencia de un marco legal e institucional que no sólo reconozca y tutele los derechos, sino que también contemple mecanismos eficaces que posibiliten su ejercicio, incluyendo el derecho a participar en los asuntos públicos.

Sin un régimen político democrático será más difícil la democratización de la sociedad. Vargas Cullell afirma que es a partir de la experiencia de ciudadanía en el ámbito del régimen político participando en la formación de la autoridad legítima, que las personas descubren que la democracia también puede transformar el resto de la vida social.

Sin embargo, las reglas e instituciones no marcan el límite definitivo de la participación ciudadana, pues en ausencia de canales formales los ciudadanos pueden emprender acciones colectivas que obliguen a la apertura democrática del régimen. La historia reciente muestra que esto ha sucedido en varias naciones, entre ellas México, en donde las movilizaciones ciudadanas impulsaron cambios que, de manera paulatina, llevan a la inclusión de más actores sociales en la formación de las decisiones públicas.



La democratización de los canales institucionalizados de participación depende también de la existencia de múltiples espacios públicos informales donde, sin restricciones, se publicite la diversidad de identidades y visiones, y se discuta con apertura sobre las necesidades colectivas y sus diferentes interpretaciones.

Estos espacios informales están más expuestos al predominio de asimetrías, a la represión y al conflicto; sin embargo, su libertad y ausencia de reglas formales permiten una mayor inclusión y espontaneidad que en los espacios formales, y una mayor riqueza en la aportación y construcción de significados colectivos.

En esta esfera pública societal es donde es indispensable la deliberación abierta de los diferentes actores no gubernamentales con respecto a la ampliación del reconocimiento de derechos e identidades, que luego pueden llegar a discutirse en los espacios formales, pues la sociedad civil constituye una sede donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimidad y nuevos espacios de consenso basados en la tolerancia y el debate.

La vitalidad y la novedad fluyen con más fuerza en las comunidades de comunicación no formales, y en ellas se construyen las capacidades sociales para ampliar el alcance de la influencia de los ciudadanos en la estructuración de políticas públicas incluyentes, democráticas y eficientes.

La construcción de una gobernanza democrática demanda la participación de ciudadanos dialogantes y solidarios, más que individuos ocupados en maximizar su propio interés. Urge, por tanto, ampliar la reflexión sobre las mejores herramientas institucionales que impulsen la intervención a la vez crítica, vigilante y cooperadora de los ciudadanos en la gestión pública, para orientarla hacia el bienestar colectivo.

L A JUVENTUD Y
**SUS ACTITUDES
POLÍTICAS:
ESTUDIO DEL
ESCENARIO
PREELECTORAL DE
2018**

13

La Juventud y sus Actitudes Políticas: Estudio del Escenario Preelectoral de 2018

Juan de Dios Martínez Villarreal¹

Alma Rosa Saldierna Salas

Felipe Marrañón

Participación política

Mediante la participación política la ciudadanía puede incidir de manera individual o colectiva en la toma de decisiones de su gobierno; por lo cual “a través de la participación, los ciudadanos manifiestan sus demandas y hacen oír sus quejas a una audiencia más amplia; también hacen que gobiernos y políticos sean más responsables al sentirse más controlados”. Como lo presenta Merino (2012), la participación política “es una vía no sólo para conformar a los órganos de gobierno, sino también es una forma de influir, controlar y en algunas ocasiones poder detenerlos”.

A su vez, la participación política juvenil es pieza clave para el desarrollo y perfeccionamiento de la democracia, considerándola no sólo como una forma de gobierno, sino también como un proyecto de vida. Asimismo, la democracia sólo puede constituirse mediante la relación entre gobernantes y gobernados o entre gobierno y ciudadanía, lo cual se lleva a cabo mediante la participación política. En este sentido, se puede considerar que los jóvenes “son agentes clave en el proceso de renovación de la sociedad, pues constituyen la generación que se hará cargo de la conducción del país”.

Asimismo, la participación política puede ser definida como la acción que lleva a cabo un individuo o grupo de personas de manera deliberada con el propósito de influir en los asuntos de carácter público. La participación política es la acción mediante la cual la ciudadanía puede elegir no solamente a sus representantes, sino que también puede influir de manera directa o indirecta en la toma de decisiones de la autoridad. La participación política de la ciudadanía en la democracia es sustancial porque modera y controla el poder de los políticos y porque la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones, la participación política se expresa mediante todas aquellas acciones que lleva a cabo la ciudadanía con la intención de influir en el gobierno y en la política.

¹ Revista del Instituto electoral. Apuntes electorales. Año XX No. 65, julio-diciembre del 2021.

Págs. 137-178



Comentan que la participación política está conformada por todas aquellas acciones que pueden exteriorizar personas o grupos de individuos con el propósito de incidir en los acontecimientos de orden público, es decir, son aquellos actos mediante los cuales se puede expresar qué tipo de gobierno debe de dirigir y regular a una sociedad, aceptando o rechazando las decisiones que éste tome y que afectena la colectividad o a los individuos. Tomando la propuesta, de manera general se puede indicar que la participación política en el ámbito de la ciencia política puede ser utilizada para designar toda una serie de actividades, como: el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc. Considerando lo anterior, es importante destacar que la forma que con mayor frecuencia utiliza la ciudadanía para participar en materia política es el voto, pero es relevante comentar que la participación política se puede manifestar mediante otros mecanismos diferentes al voto que permiten influir en las decisiones públicas, estos mecanismos podrían ser institucionalizados, como la pertenencia a un partido político, colaborar con un candidato o campaña electoral, incidir en el voto de otras personas entre otras formas de participación; o aquellos que podrían colocarse dentro del activismo político de protesta, independientemente de que estén dentro de la legalidad o no, como la participación en marchas, plantones, bloqueos, boicots, entre otras acciones.

Por otra parte, Franco-Cuervo y Flórez indican que la participación política puede ser observada desde dos perspectivas, de acuerdo con las acciones que se llevan a cabo, por un lado, se puede hablar de la reciprocidad entre los actores y, por el otro, de la competición donde entraría la participación electoral. En el primer tipo de participación lo que se estaría buscando más que el beneficio particular sería la bien común justicia; en este sentido, el individuo considera que su bienestar depende del bienestar colectivo, este tipo de participación podría colocarse en un enfoque comunitario que podría remontarse hasta la polis griega. Por otra parte, desde un enfoque competitivo (racional y pragmático) se puede considerar la participación como un instrumento que sirve para incidir en las élites gobernantes o la obtención del poder, es decir, prevalece el interés particular sobre el colectivo; de acuerdo con los autores, este tipo de participación es la que predomina en la actualidad. Retomando el enfoque racional, pero desde una perspectiva distinta, incorpora un conjunto de objetivos al modelo racional, a los que da el nombre de bienes relacionales, que surgen con base en la relación que tiene un individuo con otras personas en un sentido de reciprocidad como parte del grupo con el cual se identifica.

A su vez, nos comenta que, a diferencia de los modelos tradicionales que dependen de la optimización de los bienes que posee el individuo que toma las decisiones, es decir, en donde se computan los costos y beneficios independiente de la situación de los demás individuos, el modelo propuesto incorpora de manera manifiesta la sociabilidad del ser humano en una teoría de la acción política que tiene su origen en la búsqueda de fines personales, es decir, cuando los individuos actúan en ciertos escenarios comunes donde pueden ser influenciados por quien tiene el liderazgo; a su vez, se considera que el sentido de identidad, pertenencia o interés colectivo están en juego en relación con las expectativas sobre las acciones de los demás miembros del grupo.

Otra forma de clasificar la participación política es la que presenta Almagro, quien retoma el concepto desde una teoría democrática indicando que desde la perspectiva de la democracia representativa (liberal) la participación política se fue limitando prácticamente a la participación electoral, a la afiliación a un partido político u organismo de la sociedad civil y de esta manera se redujo la injerencia directa de la ciudadanía en la toma de decisiones; en contraparte, comenta que la democracia participativa implica una mayor participación en mecanismos de democracia directa y semidirecta, indicando que, a diferencia de la democracia representativa, este tipo de democracia no sólo trata de legitimar la acción del gobierno, sino también de hacer efectivo el derecho de incidir de manera directa en la toma de decisiones.

La participación política en instrumental, cuando la motivación del compromiso en materia política es de tipo utilitarista, en donde se busca la generación de ventajas personales específicas, este tipo de participación la podríamos ubicar dentro de un modelo racional; y expresiva, que tiene su origen en una manifestación de tipo ideal o ideológico, es decir, es aquella que se presenta cuando la persona se podría identificar como parte de un partido o con un líder político, en este sentido, se genera de manera visible una sensación de eficacia o de confianza.

Clasifican la participación política en formas latentes, como acciones o actividades prepolíticas que, si bien no están dirigidas a incidir en las personas que toman las decisiones desde el poder, sí son actividades que constituyen una participación social; y manifiestas, que estarían representadas por todas aquellas acciones que tienen como finalidad influir en la toma de decisiones gubernamentales y en los resultados políticos.

En lo que corresponde a las formas latentes de participación política, las dividen en participación social, que desde el punto de vista individual estaría representada por el interés personal en cuestiones políticas y sociales (atención a cuestiones políticas) y desde el punto de vista colectivo por el sentido de pertenencia a un grupo o con un perfil político determinado (éste se relaciona con el estilo de vida que podría implicar identidad, valores, música, forma de vestir, etcétera); y en el compromiso cívico, que desde el punto de vista individual serían aquellas actividades que tienen su origen en el interés personal y la atención a asuntos políticos y problemas sociales, desde una representación colectiva se

estaría hablando de todas aquellas acciones relacionadas con el trabajo voluntario para mejorar las condiciones de vida de la comunidad con fines benéficos o para ayudar a otros.

En relación con las formas manifiestas de participación política, son divididas en participación política formal, que desde el punto de vista individual estaría representada con las actividades relacionadas con el contacto electoral; desde una perspectiva colectiva estaría conformada por la afiliación y la participación en asociaciones políticas, como partidos políticos, sindicatos, etcétera. Por otra parte, se encuentra el activismo o participación extraparlamentaria que, a su vez, se divide en acciones legales, que desde el aspecto individual estarían representadas por la firma de peticiones, y desde el punto de vista colectivo por formas organizadas de participación política basada en redes, manifestaciones, huelgas y protestas. Asimismo, se encuentra la participación ilegal que se podría observar, desde una acción individual, como actos ilícitos que se generan a título individual y, desde el punto de vista colectivo, como actividades ilegales y violentas o de protesta, por ejemplo, manifestaciones, disturbios o daño a propiedad ajena.

Una de las formas más tradicionales de dividir la participación política es en convencional y no convencional. En lo que corresponde a la participación convencional, algunos autores la definen como la forma tradicional de acción ciudadana para incidir en la elección de sus representantes y en las decisiones que ellos tomen, desde esta perspectiva se puede indicar que es la manera en que la ciudadanía manifiesta su participación mediante el voto por sus representantes, la promoción de algún candidato o su pertenencia a un partido político; por otra parte, la participación no convencional se ubica dentro de las acciones de los ciudadanos que tienen como propósito influir directa o indirectamente en los diferentes aspectos de la vida social y cultural de una colectividad, este tipo de participación se exterioriza al formar parte de una marcha, boicot o en acciones de desobediencia civil. Indican que la participación de tipo convencional “tiene una función legitimadora del orden establecido, mientras que las acciones no convencionales tienden a movilizar el descontento y las expectativas de cambio social”.

Dividiendo ambos modelos de participación en dos dimensiones, en este sentido, la participación convencional incluye dos factores: donde el primero estaría representado por actividades que implican cierta iniciativa individual, con escasa cooperación con otros individuos; el segundo factor estaría representado por actividades que demandan de una mayor interacción y cooperación entre las personas; por otra parte, la participación no convencional la divide en acciones de protesta y actividades ilegales.

Como se puede observar, en relación con el término de participación política existen diferentes formas de abordarlo o conceptualizarlo, en este sentido, indica que dentro de las diferentes formas en que se retoma el tema de la participación política se pueden encontrar elementos persistentes, como la actividad o la acción externada por la ciudadanía de manera voluntaria, es decir, no impuesta por la ley, las normas o mediante amenazas, dicha participación tendría como finalidad la injerencia en el gobierno, la política o el estado, en un sentido amplio, en el sistema político. En relación con lo anterior, el autor maneja cuatro conceptos operativos de participación política (definición mínima, la dirigida al gobierno y la política, la dirigida a problemas de la comunidad y una motivacional), a su vez, de éstos se desprenden cuatro tipos de participación política en donde nos comenta que a la primera forma de participación política que se desprende de la conceptualización minimalista se le puede dar el nombre de participación política convencional, institucional, dirigida por la élite o formal. La segunda forma de participación política que surge de una conceptualización dirigida al gobierno y a la política se le ha manejado como participación política no convencional, no institucional, de protesta, de acción política, de política contenciosa, de acción desafiante a la élite o activismo cotidiano. Por otra parte, la tercera forma de participación política que tiene su origen en una conceptualización dirigida a los problemas de la comunidad ha sido llamada compromiso cívico, participación social o participación comunitaria. Finalmente, la cuarta forma de participación política que surge de una definición motivacional ha sido etiquetada como participación política expresiva, acción colectiva individualizada y política

personalizada.

Detecto cuatro dimensiones de la participación política: las acciones que se llevan a cabo dentro de partidos políticos y orientadas a campañas electorales, al activismo partidario y a la membresía en partidos políticos; las acciones de contacto con organizaciones y referentes políticos con diferentes niveles de formalización; los comportamientos contenciosos y reivindicativos relativos al mundo del trabajo y asociados con organizaciones sindicales (ubicados dentro del repertorio de protesta, la participación activista o a acciones no institucionalizadas); y la participación orientada a ejercer influencia mediante diferentes acciones sobre las decisiones del Poder Legislativo.

Es relevante comentar que la presente investigación, con base en las diferentes formas de clasificación de la participación política, se enfocará en el modelo de democracia representativa liberal desde una perspectiva de acción manifiesta formal o instrumental, tanto individual como colectiva, donde dicha acción es exteriorizada por la ciudadanía de manera voluntaria, con la finalidad de incidir en el sistema político. Retomando la clasificación, este tipo de participación podría ser incluida en una definición minimalista de participación política y podría ser etiquetada como participación política convencional, institucional, dirigida por la élite formal.

En ese sentido, los estudios centrados en analizar los niveles de participación juvenil han tomado relevancia, sobre todo, debido a la preocupación entre las clases políticas de que este grupo presenta niveles bajos de participación política y que

más bien lo que existe es una desafección hacia la política y que cada vez está más profundamente arraigada con consecuencias graves para la democracia.

En el caso de México, los niveles de participación juvenil muestran evidencia de no ser los más elevados. El INE, en su Estudio muestral sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018, demuestra que el grupo de edad de

18 años superaba levemente el promedio nacional en participación, correspondiendo 64.7 % a los que ejercieron su voto; no obstante, los niveles más bajos de participación o que se abstuvieron fue el rango de 19 a 34 años, siendo cuatro grupos de edad entre jóvenes y jóvenes-adultos, los que en conjunto concentran más de 33 % de la lista nominal.

En lo que respecta a Nuevo León, la participación ciudadana correspondía a 55.8 %; mientras que en los grupos de edad de 19 años poseía 50 % y en el de 20-24 años tenía 46 %, aproximadamente. Asimismo, lo declara como un estado con “bajo porcentaje de participación ciudadana en 2018 y bajo porcentaje de participación cívica”, de ahí la importancia de analizar los niveles de participación política y cómo ésta influye en otras actitudes políticas de los jóvenes.

Actitudes políticas

Una de las actitudes políticas más relevantes para analizar en relación con la participación política es el interés en la política, ya que éste es una condición necesaria para el involucramiento integral de la ciudadanía en materia política, a nivel normativo es un prerrequisito necesario de toda democracia. Se puede conceptualizar como el nivel en que se está dispuesto a tomar y procesar la información relacionada con temas políticos, es decir, es la actitud que muestra un individuo de apropiarse de la información relacionada con todos aquellos acontecimientos o actores involucrados en materia política.

El interés en los acontecimientos que se presentan dentro del sistema político es de vital importancia para el ciudadano, ya que le permitirá informarse de lo que ocurre dentro del sistema adquiriendo la información necesaria para el desarrollo de su participación, es decir, el interés en la política es un desencadenante de la participación política de la ciudadanía, así como determinante para otro tipo de actitudes.

Otra de las actitudes en materia política que es objeto de estudio para la presente investigación es el sentimiento de eficacia política, que se puede definir como la creencia subjetiva de un individuo o grupo de personas en correspondencia a su capacidad de incidir en materia política, como sería la elección de sus representantes o en la toma de decisiones por parte del gobierno. Autores como en uno de los estudios pioneros sobre el tema, la describen como la sensación que se tiene frente al impacto en el proceso político de la acción política individual, en el sentido de que esta acción puede potenciar el cambio político y social, es decir, es

la capacidad que siente la ciudadanía para influir mediante su participación política en el sistema político.

El sentimiento de eficacia política puede ser dividido en interno y externo. El primero tendría como implicación la evaluación subjetiva del conocimiento político por parte de un individuo, generando en éste la creencia de que sus prácticas de comportamiento y las acciones emprendidas tendrán un impacto en la política, por lo que se puede indicar que es la capacidad o aptitud reconocida por un individuo en relación con la incidencia de su participación en temas relacionados con materia política. Por otra parte, la eficacia política externa es conceptualizada como el reconocimiento que posee una persona frente a la capacidad que expresa el gobierno para dar respuesta a su intención de influir en temas de carácter político.

La eficacia política colectiva indicando que, de la misma manera en que la eficacia interna y externa se refieren a las percepciones individuales, en este caso la finalidad es el colectivo, del cual el individuo se considera parte, ya que como seres humanos no se vive en solitario, sino como parte de un colectivo y la acción política surge del grupo del cual se forma parte. Específicamente en lo que se refiere a la eficacia política interna, en conjunto con las intenciones de participar políticamente, genera efectos directos en la participación política convencional.

Por otro lado, a la confianza política Llera la divide en dos dimensiones: la organizacional y la individual; considerando que la primera se genera “cuando los ciudadanos valoran a sus instituciones, los resultados de la gestión política, en general, o la de sus líderes políticos, en particular, en la medida en que cumplen sus expectativas y, por tanto, considerándolos eficientes, transparentes y honestos”; en este sentido, se refiere al juicio del ciudadano frente a la responsabilidad o no de las instituciones y sus representantes. Por otra parte, la confianza política individual se dimensiona en relación con las autoridades y líderes políticos en el desarrollo de sus propias responsabilidades públicas; se podría decir que la confianza organizacional se refiere a lo macro y la individual a lo micro.

De esta manera, se tomará como referencia la confianza organizacional, es decir, la confianza en las instituciones políticas y de gobierno, que se podría conceptualizar como la evaluación que realiza la ciudadanía sobre lo que corresponde al deber ser de una institución, es decir, “una persona puede confiar en que una institución hará lo que se cree que debería hacer, o que va a comportarse de la manera que se espera de ella”. Se podría indicar que la confianza presentada por la ciudadanía frente a las instituciones políticas y de gobierno representa sus experiencias frente a éstas, en conjunto con sus orientaciones sociales o culturales.

Es relevante comentar que si la evaluación de las instituciones es positiva daría legitimidad democrática a un gobierno, por otra parte, una confianza total o la no evaluación de las instituciones pondrían en riesgo la estabilidad democrática. En relación con lo anterior se puede exteriorizar que cierto nivel de confianza y escepticismo en conjunto serían deseables para una democracia. La desconfianza también es un mecanismo de defensa útil en sistemas democráticos.

Esa desconfianza está asociada al cinismo político, en donde los ciudadanos se distancian de los asuntos públicos y genera que se nieguen a participar en temas de política, para quien el cinismo se refiere al grado de afecto negativo hacia el gobierno y es una declaración de la creencia de que el gobierno no está funcionando y produciendo resultados de acuerdo con las expectativas individuales, provocando una ausencia y lejanía de la participación política. Cuando esto ocurre, los ciudadanos cínicos se cierran a sí mismos de muchas fuentes de información potencialmente útiles sobre el gobierno y los asuntos públicos, afectando de manera negativa en los niveles de satisfacción acerca del desempeño del gobierno. En ese sentido, el cinismo desarrolla un sentimiento de falta de compromiso y desconfianza en la política, los políticos y las instituciones gubernamentales, actitudes que aminoran el compromiso político de los ciudadanos, elevados niveles de cinismo político provocan que los ciudadanos creen que los gobiernos son corruptos, problemáticos y que, por tanto, no se pueda confiar en ellos.

Relacionan el interés en la política con la participación política, es decir, indican que quienes tienen un interés alto en los asuntos político tienen una mayor participación política. Indican que la eficacia política incrementa la participación electoral y la participación política convencional.

El interés y el conocimiento político son fundamentales para la creación de una sofisticación política que dará pie a la formación de la cultura política del ciudadano, por lo tanto, resulta de suma importancia analizar para el presente estudio el interés en la política, sobre todo en el caso de la juventud, que representa un elevado número poblacional en México (Instituto Nacional de Estadística y Geografía una de las dimensiones que más aparecen en los estudios sobre política, juventud y medios es el sentimiento de eficacia política, variable que brinda una elevada percepción de influencia en el mundo político y que se va fortaleciendo cuando se tiene un nivel creciente de interés político, lo que generará a su vez un legítimo conocimiento.

De la literatura analizada se desprende que las actitudes políticas, como el interés en la política, la eficacia política interna, la confianza en las instituciones políticas y de gobierno y el cinismo político, son variables que se relacionan de manera positiva con la participación política, es en este sentido, que se presentan las siguientes preguntas e hipótesis de investigación.

¿Cuáles son los niveles de participación política formal o institucionalizada, de interés en la política, de eficacia política interna, de confianza en las instituciones políticas y de gobierno, así como del cinismo político de la ciudadanía juvenil en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León?

¿Cuál es el impacto que tienen las actitudes políticas estudiadas frente la intención de votar y la participación política convencional?

Así como las siguientes hipótesis:

Un mayor interés en la política generará un incremento en la participación política formal o institucionalizada de la juventud en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León.

El incremento en la sensación de eficacia política interna aumentará la participación política formal o institucionalizada de la juventud en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León.

Niveles altos de cinismo político disminuirán la participación política formal o institucionalizada de la juventud en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León. Para realizar la presente investigación se utilizó una encuesta de opinión aplicada a la población de 18 a 29 años en los municipios que conforman la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León. La muestra estuvo constituida por 1018 jóvenes con un nivel de confianza de 95 % y un margen de error estándar de muestreo aleatorio de 2.35 %. De los cuales, 44.3 % se encontraba en las edades de 20 a 24 años, seguido de 36.5 % con una edad entre 18 y 19 años y 19.2 % entre 25 y 29 años (esta clasificación toma la propuesta del Inegi (2020) en relación con los rangos de edad, se inicia de 18 años en adelante porque el estudio se enfoca en la ciudadanía). A su vez, 52.2 % son mujeres y 47.8 % hombres; donde 59 % tiene un nivel educativo de preparatoria terminada y 30.9 % de licenciatura o profesional. Por otra parte, el ingreso mensual de 19.5 % es menor a los 6000 pesos, y 28.2 % tiene un ingreso mayor a los 6000 pesos y 37.8 % mencionaron que no trabajan.

Para la construcción de las diferentes variables se utilizó primeramente un análisis factorial donde el test de Kaiser-Meyer-Olkin nos permite medir la adecuación de la muestra determinando qué tan pertinente es llevar a cabo el análisis factorial; es importante comentar que los valores entre 0.5 y 1 nos indican que es conveniente aplicarlo (KMO); en la medida de adecuación muestral (MSA) se revisó la diagonal de la matriz de correlación anti imagen, donde se indica que los valores de la MSA deben ser superiores a 0.6 para continuar con el análisis factorial; finalmente, las comunalidades representan la proporción de variabilidad de cada una de las variables que es explicada por los factores. Para revisar la fiabilidad de la escala se revisó el coeficiente Alfa de Cronbach, que nos permite medir la consistencia interna de la escala utilizada mediante el promedio de las correlaciones entre ítems; el valor mínimo aceptado es de 0.70 y el máximo esperado es de 0.90.

Para la construcción de la variable interés en la política se cuestionó a la población juvenil sobre su interés en la política, siguiendo el modelo presentado por Muñiz, Maldonado y López (2011) manejando una escala de Likert de 5 puntos donde 1 es nada y 5 es mucho; se evaluó de forma particular su interés por la políticamunicipal, estatal, nacional e internacional.

Para la creación del constructo se llevó a cabo un análisis factorial con rotación varimax, dando como resultado un *KMO* de .701, la medida de adecuación muestral (*MSA*) está por encima de 0.6, las comunalidades estuvieron por encima de 0.5, además la varianza acumulada en un solo factor fue de 78.38 %; en el análisis de fiabilidad se obtuvo un Alfa de Cronbach

(a) de .906 (ligeramente por encima de los parámetros establecidos).

En lo que corresponde a la construcción de la variable *eficacia política interna*, se consideró la propuesta presentada en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, adaptándola a los requerimientos de la investigación; se preguntó a la población joven su opinión en relación con frases como “mi voto hace la diferencia”, “realmente tengo algo que decir en lo que los gobernantes deciden”, “puedo hacer la diferencia si participo en los procesos electorales”, se utilizó una escala de Likert de 5 puntos donde 1 es nada y 5 es mucho. Para la creación de la variable se realizó un análisis factorial con rotación varimax y de fiabilidad, dando como resultado un *KMO* de .735, la medida de adecuación muestral (*MSA*) marcó por encima de 0.6, las comunalidades se mostraron por encima de 0.5, por otra parte, la varianza acumulada en un solo factor fue de 77.98 %; en el análisis de fiabilidad se obtuvo un Alfa de Cronbach (a) de .854, lo anterior les da fiabilidad y validez a los ítems.

En la medición de la variable *confianza en instituciones políticas y de gobierno* se cuestionó a la juventud su confianza en diferentes instituciones utilizando la propuesta de la Encup 2012, adaptada a los intereses de la investigación, se preguntó por la confianza en instituciones como el presidente de la república, los diputados y senadores, los partidos políticos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); se midió con una escala de Likert donde 1 es nada y 5 es mucho. Para creación del constructo se efectuó un análisis factorial con rotación varimax, dando como resultado un *KMO* de .825, la medida de adecuación muestral (*MSA*) estuvo por encima de 0.6, las comunalidades marcaron por encima de 0.5, por otra parte, la varianza acumulada en dos factores fue de 74.75 %; en el análisis de fiabilidad se alcanzó un Alfa de Cronbach (α) de .892. Para crear la variable *cinismo político* se cuestionó a la población juvenil qué tan de acuerdo estaban con las siguientes frases: “los políticos están únicamente preocupados en ganar las elecciones y conseguir votos”, “los políticos manipulan cuando presentan sus propuestas y promesas electorales”, “los políticos suelen olvidar muy rápido lo que han prometido durante la campaña electoral”, “la mayoría de los políticos después de ganar las elecciones se aleja de la gente de la calle”, siguiendo el modelo presentado por la Encup (2012) con una escala de Likert de 5 puntos donde 1 es nada y 5 es mucho. Para la creación del constructo se llevó a cabo un análisis factorial con rotación varimax, dando como resultado un *KMO* de .777, la medida de adecuación muestral (*MSA*) está por encima de 0.6, las comunalidades estuvieron por encima de 0.5, además la varianza acumulada en un solo factor fue de 77.87 %; en el análisis de fiabilidad se obtuvo un Alfa de

Cronbach (a) de .880.

Para la medición de la variable *intención de votar en elecciones federales* se utilizó una escala dicotómica donde 1 es sí y 0 es no, preguntando a las y los jóvenes si votarían en las elecciones para presidente de la república, senador de la república y diputado federal; para la creación del constructo se realizó un análisis factorial con rotación vari-max, dando como resultado el test Keiser Meyer Olkin (*KMO*) de .651, la medida de adecuación muestral (*MSA*) está por encima de 0.6, las comunalidades estuvieron por encima de 0.5, además la varianza acumulada en un solo factor fue de 69.63 %; en el análisis de fiabilidad se obtuvo un Alfa de Cronbach (a) de .780.

Para la creación de la variable *participación política convencional* se tomó como referencia la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup, 2012), manejando una escala de Likert de 5 puntos donde 1 es nada y 5 es bastante; se preguntó a la población juvenil si habían realizado las siguientes actividades: asistir a reuniones de partidos políticos, trabajar para algún candidato o partido político, colaborar o participar en una campaña política o electoral; para generar el constructor se aplicó un análisis factorial con rotación varimax, dando como resultado un *KMO* de .685, la medida de adecuación muestral (*MSA*) estuvo por encima de 0.6, las comunalidades fueron arriba de 0.5; la varianza acumulada en un solo factor fue de 65.85 %; en relación con el análisis de fiabilidad se alcanzó un Alfa de Cronbach (a) de .740; estos indicadores le dan fiabilidad y validez a los ítems.

La juventud representa a las nuevas generaciones encargadas de perfeccionar la democracia, de ahí la importancia de sus actitudes frente a la política y su intención de incidir en la elección de sus representantes y en la toma de decisiones por parte de la autoridad mediante los diferentes tipos de participación política. La presente investigación se enfocó en la participación política formal o institucionalizada desde una perspectiva de la democracia representativa, tal participación se dividió en la electoral, que para el estudio estaría representada por la intención en votar y la participación política convencional, como sería integrarse a un partido político, trabajar para algún candidato o partido y colaborar en una campaña electoral. Los resultados que se obtuvieron nos permiten una amplia discusión sobre los niveles de participación política formal o institucionalizada, de interés en la política, de eficacia política interna, confianza en instituciones políticas y de gobierno y de cinismo político juvenil. Además de la injerencia de las actitudes políticas estudiadas en correlación con la intención de votar y la participación política convencional de la joven ciudadanía.

En lo que corresponde a los resultados descriptivos del estudio se da respuesta a las preguntas de investigación, donde se puede indicar que en relación con la participación política se reporta de manera contundente una preferencia por parte de la población juvenil hacia la participación política electoral, quedando la participación política convencional muy rezagada en relación con la primera, esto reafirma lo presentado en un sinnúmero de estudios donde se indica que la forma más utilizada por la ciudadanía para participar políticamente es la electoral; en el mismo sentido, la Encup (2012) indica que 8 de cada 10 ciudadanos consideran que votar es la única manera para indicar si el gobierno hace bien o mal las cosas, es decir, para evaluar la acción gubernamental.

Por otra parte, el interés en la política mostrado por la juventud es importante, estos resultados contrastan con los presentados en la Encuesta Nacional de Valores en Juventud aplicada a la gente desde los 15 años; al igual que en el estudio aplicado en la zona metropolitana de Nuevo León a las y los jóvenes inscritos en nivel medio superior (Muñiz *et al.*, 2011), ya que el nivel de interés es menor al del presente estudio, aunque es importante mencionar que en el primero se considera a la población juvenil desde una edad de 15 años y en el segundo la mayoría fluctúa entre 15 y 17 años.

En lo que corresponde al caso de Nuevo León, estudios recientes aplicados en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León, a una población entre 18 y 29 años, muestran un interés también positivo, aunque ligeramente por debajo del reportado en la investigación. Un interés alto en materia política en las y los jóvenes es importante, ya que, como lo indican Verge Mestre y Tormos Marín (2012), el interés es una condición indispensable para un mayor involucramiento de la ciudadanía en materia política y también es necesario para el desarrollo de toda democracia.

En relación con la sensación de eficacia política interna, se puede indicar que es positiva. Estos resultados son diferentes a los mostrados por Martínez Villarreal y Alamilla Sosa en una encuesta realizada en el año 2013 en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León, a una población de la misma edad, donde se reporta una sensación de eficacia política interna menor a la del estudio, cabe mencionar que esta encuesta se realizó un año después de la elección y no en un momento concluyente antes de las elecciones, como la encuesta aplicada para el presente estudio. Los resultados positivos obtenidos en 2018 nos podrían mostrar una sensación de mayor apertura por parte del sistema político previo a las elecciones, ya que la ciudadanía consideró que puede influir en la selección de sus representantes y en la toma de decisiones por parte del gobierno.

La confianza en las instituciones políticas y de gobierno es baja, reportando que los menores niveles de confianza se presentan frente a los partidos políticos y hacia el presidente de la república, esto podría ser a causa, como lo indica Moreno (2010), de la permanencia de desigualdades sociales en México; aunque se pueda observar un sistema político más abierto y competitivo. Asimismo, los resultados obtenidos en relación con la confianza en instituciones, como los diputados y senadores, los partidos políticos y la SCJN como representante del Poder Judicial son similares a los presentados por Latinobarómetro en su informe 2018; en el mismo sentido, pero a nivel Iberoamérica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, su estudio Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar, indica que la confianza de la población joven en las instituciones políticas es baja; se podría indicar que la ciudadanía juvenil considera que estas instituciones no cumplen con el rol que ellos presuponen que les corresponde.

El cinismo político, a su vez, es alto, esto nos indica que entre la juventud se puede observar un nivel de afecto negativo hacia las instituciones de gobierno, es decir, las expectativas en relación con los resultados y desempeño que espera la juventud de dichas instituciones son pobres, estos niveles altos de cinismo político podrían provocar en la joven ciudadanía una sensación de falta de responsabilidad y desconfianza en la política y en las instituciones políticas que podría desencadenar un menor compromiso político.

En lo que corresponde al nivel explicativo de las actitudes políticas de la población juvenil en correlación con la intención de votar y la participación política convencional, en el primer caso es el interés en la política la que presenta un nivel explicativo relevante (la eficacia política interna tiene un nivel explicativo prácticamente efímero), aunque no contundente; además, en lo que corresponde a la participación política convencional son la confianza en instituciones políticas y de gobierno y el cinismo político los que presentan un nivel explicativo positivo, pero no se puede afirmar que es concluyente. Estos resultados en lo que corresponde a la confianza se relacionan de manera parcial con los presentados por Rivera (2019) en un estudio realizado a nivel Latinoamérica, donde indica que niveles altos de confianza política explicarán mejor los tipos convencionales de participación, como votar en una elección, asistir a reuniones de agrupaciones políticas o la participación comunitaria.

Se comenta que es de manera parcial, ya que la confianza en las instituciones políticas y de gobierno variable utilizada en el estudio no explicó la intención del voto, pero sí acciones convencionales, como la asistencia a reuniones de partidos políticos, trabajar para algún candidato o partido político, colaborar o participar en una campaña política o electoral.

A su vez, en relación con el cinismo político que explica en un sentido negativo la participación política convencional, es decir, la presencia de un menor cinismo político en la juventud repercutirá en una mayor participación convencional., que indican que el cinismo político provoca en la ciudadanía un mayor distanciamiento con la participación política.



Por otra parte, en lo que corresponde a la primera hipótesis de investigación se confirma de manera parcial, ya que sólo el interés en la política explica la intención del voto y no la participación política convencional de la juventud. A su vez, en relación con la segunda hipótesis se puede comentar que prácticamente se refuta, ya que el nivel explicativo de la eficacia política interna sobre la intención del voto es precario y no presenta ningún nivel explicativo sobre la participación política convencional.

En conclusión, se puede comentar que el presente trabajo se enfocó en la juventud ciudadana, ya que representan el futuro de todo sistema político y su participación en materia política es necesaria e indispensable para el perfeccionamiento de la democracia; por lo tanto, se analizaron actitudes políticas como el interés en la política, la sensación de eficacia política interna, la confianza en las instituciones políticas y de gobierno y el cinismo político, considerándolas generadoras de la participación política de la juventud en lo que corresponde a sus acciones de participación formal o institucional en materia política, como votar en una elección participación electoral y la participación política convencional, donde se consideraron actividades como asistir a reuniones de partidos políticos, trabajar para algún candidato o partido político, colaborar o participar en una campaña política o electoral.

Es importante destacar, como ya se comentó, que los resultados obtenidos nos permiten aseverar que el interés en la política de la población juvenil previo a la elección de 2018 en México en la zona metropolitana de Monterrey es alto, al igual que su sensación de eficacia política interna; en contraste, la confianza en las instituciones políticas y de gobierno es muy baja; por otra parte, los niveles de cinismo político son muy altos. El alto interés en la política podría ser resultado del escenario electoral que se estaba viviendo en el país, ya que se estaba frente a una elección presidencial y la joven ciudadanía estaba expuesta a mucha información en materia política, en el mismo escenario y con la misma muestra, reveló, por ejemplo, que el uso político de internet es un determinante importante del interés en la política.

Por otra parte, los niveles altos de sensación de eficacia política interna pueden mostrar que la joven ciudadanía considera que existe una apertura por parte del sistema político en un sentido democrático, ya que piensa, por ejemplo, que su participación en materia electoral podría marcar la diferencia en la elección de sus representantes y en la toma de decisiones por parte del gobierno. En lo que corresponde a los niveles bajos de confianza en las instituciones políticas y de gobierno, podrían revelar que la población, juvenil advierte que estas instituciones no desempeñan sus obligaciones en relación con su función, es decir, de acuerdo con su perspectiva no cumplen con sus expectativas al no ser eficientes en el desarrollo de su desempeño, resultado que se podría relacionar con el cinismo político, ya que una desconfianza hacia las instituciones podría generar niveles altos de cinismo político y, por lo tanto, en materia política.

Finalmente, en relación con el nivel explicativo del interés en la política sobre la intención de votar de la juventud se podría decir que esta variable sí tiene un nivel explicativo importante sobre este tipo de participación, aunque cabe aclarar que no es concluyente; pero sí se puede reportar que un mayor interés en los asuntos políticos incrementará la intención de la juventud en participar en una elección. A su vez, en lo que corresponde a la confianza en las instituciones políticas y de gobierno y el cinismo político, que aunque no son contundentes en relación con el nivel explicativo sobre la participación política convencional, sí se puede comentar que mayores niveles de confianza en las instituciones políticas y de gobierno y un menor cinismo político incidirá de manera positiva para que la ciudadanía juvenil realice acciones afines a la política, como asistir a reuniones de partidos políticos, colaborar con un candidato o participar en una campaña electoral, como formas de participación política convencional.

PARTICIPACIÓN

POLÍTICA DE LOS JÓVENES EN MÉXICO: EL CASO DE LOS MILLENNIALS Y SUS IMPLICACIONES EN LA DEMOCRACIA

14

Participación política de los jóvenes en México:

El caso de los millennials y sus implicaciones en la democracia

Ninel Silva Rodríguez¹

José Juan Cervantes Niño

Los últimos 40 años la democracia liberal se ha fortalecido como el modelo hegemónico a seguir en el mundo occidental, no obstante, hay contradicciones en sus procesos democráticos fundamentales afectando a todos los estratos de la sociedad. En este sentido, el decremento de la participación política es relevante. A partir una perspectiva revisionista se explican los factores que inciden en la participación política de los millennials y los alcances en la construcción de ciudadanía. La investigación indica que para la democracia del siglo XXI es necesario tomar en cuenta a los jóvenes como actores primordiales en el sistema político. Con el advenimiento y complejidad de fenómenos relacionados con la juventud, se encuentran aquellos vinculados con la democracia. Los estudios sobre la cohorte adquieren relevancia y controversia.

En lo referente a lo primero, los jóvenes representan aproximadamente 27 % de la población en el mundo y se estima que, en el 2025, constituirán más de 70 % de la fuerza laboral en países desarrollados. En relación a lo segundo, se torna controversial la falta de consenso en la construcción de la generación *millennial* para América Latina y particularmente en México, además es controversial intentar determinar la consistencia vinculante entre esa cohorte y su participación política, o entre los jóvenes y los asuntos públicos. Actualmente, se observa una activa participación de los *millennials* en proyectos caritativos y altruistas, no obstante, se incrementa un fuerte rechazo y desconfianza en los procesos democráticos, las instituciones públicas y actores políticos del país.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo principal explicar los factores que inciden en la participación política de los *millennials*. A diferente escala se observa un decremento en la participación política de la sociedad y en particular en los jóvenes impactando los procesos electorales, por otra parte, se incrementa el ascenso en la participación política por mecanismos divergentes a los institucionales. Por tanto, ¿qué factores influyen en la participación política de los *millennials* y como se relacionan con la construcción de su ciudadanía? Como cuestionamiento central. Desde una perspectiva sociohistórica, el presente consta

¹ Silva Rodríguez, Ninel, Cervantes Niño, José Juan. Participación política de los jóvenes en México: el caso de los millenials y sus implicaciones en la democracia. En: la democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia. Vol. I. las ciencias sociales y la agenda nacional. México: COMECOSO, 2018. Págs. 147-16

de una revisión de la democracia y la inclusión de los jóvenes en los regímenes democráticos; seguidamente se exponen los elementos integradores de la cohorte *millennial* en la construcción de ciudadanía y finalmente desde el estudio de las generaciones se abordan los factores que intervienen en la participación política de los *millennials* en México. Hasta ahora, la investigación sostiene que para la democracia del siglo XXI es necesario tomar en cuenta a los jóvenes como actores primordiales en el sistema político del país.

Juventud y democracia: su participación política como elemento para consolidar en los procesos democráticos

Desde el origen de la democracia, paralelamente se ha reconfigurado su definición. Diversos estudios retoman que en sus inicios fue considerada etimológicamente a los vocablos griegos *demos* y *krátos*, es decir «pueblo» y «poder», es a partir de estos que se ha desarrollado el debate sobre los regímenes democráticos hasta el siglo XXI. Lo anterior permitió, por un lado, la discusión en contra y a favor de la democracia por el otro, la construcción teórica de su estudio y su implementación con diversos resultados en los países desarrollados, así como en aquellos en vías de desarrollo.

De tal manera, una diversidad de estudios permitió identificar como elementos centrales de la democracia a los ciudadanos que desde los orígenes de este régimen en Atenas y Grecia se les denominaba pueblo. El pueblo y la ciudadanía era exclusiva de los hombres adultos, poseedores de propiedades y con estricto origen ateniense.



A la etapa anterior se le conoce como época clásica (5000 a.C.-476 d.C.). Durante ese periodo, se construyeron gobiernos abiertos a las demandas del considerado pueblo, se consideró como el periodo de tiempo donde se practicó la democracia directa, aunque de tipo exclusivista pues no todos los individuos eran considerados ciudadanos. Posterior a ella, los estados democráticos cayeron y con el advenimiento de la época medieval (476 d.C.-1492) se establecieron las monarquías, también inició el estudio teórico de la democracia, en las que el poder recaía en un solo individuo: el rey. En este periodo los ciudadanos difícilmente eran escuchados y la atención estaba en el enriquecimiento a partir de la explotación de los recursos naturales y de la mano de obra.

Con la llegada del renacimiento como movimiento cultural, se observaron nuevamente dinámicas colectivas que permitieron transitar de la época medieval a la época moderna y distribuir la protección de las garantías y los derechos civiles de una mayor porción de la población en algunas ciudades de Italia e Inglaterra, entre otras.

En la época moderna (1493-1789) nuevamente germinaron las ideas de la democracia con la participación de la sociedad en movimientos importantes en el año 1642 como la revolución en Inglaterra; posteriormente en 1789 la revolución francesa. En 1775 fueron los inicios del movimiento independentista en el continente americano, ahora EUA. Paulatinamente se construyeron Estados nacionales independientes, conformando algunos, sistemas políticos representativos tal fue el caso de Inglaterra, Italia, Alemania, entre otros.

En ese sentido, pensadores como Rousseau primeramente propuso una ciudadanía activa y participativa con apego a la ley y Mary Wollstonecraft escribió críticas hacia los grupos privilegiados de la época y denunció la opresión hacia la mujer en Europa. Se consideró a América cuna de la democracia moderna por la constante búsqueda de establecer una situación de igualdad y de derechos políticos. Además, por ser una nación en formación los jóvenes empezaban a formar parte del ejército

Finalmente, en la época contemporánea (1789-) por un lado se regulan las condiciones para generar la ciudadanía, contar con responsabilidades y derechos ante el Estado; también se estudió más sobre el sistema representativo, el voto se universaliza y ya en la discusión, surge como propuesta el socialismo con mira hacia el comunismo; sin embargo, mientras más se ganaba terreno en el logro de los derechos políticos, paradójicamente, mayor era la brecha de pobreza y desigualdad económica en los países democráticos. Por tanto, la democracia terminaba por ser un gobierno de las minorías esto es, un gobierno plutocrático, donde se manipula el voto y del cual, desde la realidad juvenil, los jóvenes no forman parte.

Como contraparte a lo anterior, recientemente en el contexto árabe del siglo XXI, el movimiento de la primavera árabe mostró, a pesar de no ser un movimiento exclusivamente generacional, los jóvenes compartieron con otras generaciones la percepción hacia el sistema político en el poder, por tanto, fueron un motor para el movimiento debido a en parte por el tiempo que disponen, las energías, los conocimientos, sus perspectivas del futuro, su familiaridad con las nuevas tecnologías de la comunicación y socialización, son más plurales, aunque individuales, más esto no ha impedido su compromiso social, el dominio de lenguas extranjeras y el acceso al mundo exterior a través de las telecomunicaciones. La primavera árabe se entiende como un movimiento generador de un nuevo ciclo político iniciado por su ciudadanía.

Así mismo, la participación política de los jóvenes en América Latina surge a partir de finales del siglo XIX y principios del XX, apoyando movimientos obreros y sindicales; algunos movimientos propiamente estudiantiles que involucraron a la clase media, tales como las huelgas y los movimientos sindicales en Brasil en 1917, Perú en 1919, Argentina y México en el año de 1918, sin dejar de lado, los movimientos campesinos como la revolución de 1910 en México. De esta forma, la participación política de la juventud se ha observado a través de medidas divergentes a las establecidas desde las esferas de gobierno, principalmente las llamadas movimientos estudiantiles.

Participación política de los *millennials* en el siglo XXI: hacia una construcción de ciudadanía

La situación económica, política, social y cultural de México tiene sus altibajos. Los estudios sobre la juventud adquieren importancia debido a la presente vulnerabilidad que la cohorte presenta. Los estudios de las generaciones han desarrollado otros prismas para estudiar los fenómenos que vive la juventud. Como características en común de esta generación es que comportante una cultura tecnológica y han crecido en una realidad dominada por las pantallas de ordenadores, celulares, tabletas electrónicas y televisores, lo que les permite ser altamente competentes en los recursos ofertados por la web, por tanto, suelen estar altamente activos en las redes sociales.

Los conceptos de participación y política están estrechamente relacionados con la categoría de ciudadanía, entendida como la necesidad existente entre el Estado y la sociedad en pro de edificar de forma gradual, espacios, valores y actitudes que favorezcan su ejercicio efectivo. Desde su construcción, ciudadano es todo hombre libre que forme parte de una comunidad donde se realicen buenas acciones, un elemento distintivo del ciudadano o ciudadana es contar con la mayoría de edad, se adquiere el derecho a votar y ser votado

Algunas generalidades en el mundo de la generación millennial está la búsqueda de la estabilidad en un mundo incierto principalmente en algunos países de la Unión Europea bajo los estragos de las crisis económicas, también se preocupan en la dirección que están tomando el crimen, la corrupción el desempleo.

Algunas encuestas como las realizadas por Deloitte y Pew Research presentan la percepción de la cohorte sobre su realidad. La primera levantó muestra en 30 países del mundo y la percepción de esta generación mostró que tienen gran sentido del control en el ámbito laboral, sin embargo, en cuanto a lo político no consideran generar influencia alguna. Aun así, 77% se encuentra involucrado en proyectos caritativos. La segunda analiza en EUA periódicamente a esta cohorte manteniendo análisis comparativos con las otras cohortes, particularmente, los *millennials* se sienten menos atraídos a la política tradicional, así como a las instituciones religiosas, son una generación que confía menos en otros, con respecto a las demás generaciones. Su método para acceder a las noticias políticas es a través del social media esta muestra se levantó a adultos norteamericanos con acceso en línea. Generalmente, esta cohorte ésta en contra de las instituciones y las formas institucionalizadas de participación política, también desconfían de los políticos y los partidos que representan y aunque se alejen de ello, si les interesan los temas sociales, ambientales y políticos desde otras plataformas de expresión.

En el contexto latinoamericano el comportamiento electoral de esta cohorte es de tipo coyuntural, es una generación que se encuentra próxima a la participación más que a la exclusión, mayormente, los *millennials* forman parte de miles de proyectos y acciones alrededor del mundo y sus objetivos buscan mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran viviendo en pobreza, su interés público no se sitúa desde una visión del poder. Además, los *millennials* son quienes plantean mayores desafíos a las autoridades y organismos que funcionan como intérpretes de la realidad.

En México, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito público SHCP se identificó el panorama contextual de esta cohorte con respecto a conductas financieras y de consumo de los fondos de ahorros para el retiro. De los resultados, se identifica contradicción en una generación que considera importante el ahorro, está informado, conoce los conceptos y proceso, pero no se encuentra interesado en ahorrar, todo se queda en el discurso, muy poco en los hechos, esto muestra una visión cortoplacista de vivir el presente sin interesarse y prever el futuro, lo cual influye en el desinterés en la política, además sus prioridades pueden ser muy diversas, así como los mismo *millenials*.

Algunos datos de la Encuesta Nacional de la Juventud 2012 indican que 90% de los jóvenes les interesa poco o nada la política. El desinterés por la política y en particular por la participación política se debe en parte a la imagen actual que la sociedad tiene de los políticos, en la cual, la sociedad se siente como mercancía electoral, observan que sólo se les busca en los procesos electorales esta generación considera que es importante votar si es por obligación, esto se contrapone a su elemento de libertad y disposición a obra como considere y no porque se lo impongan.

Reguillo señala que la ciudadanía juvenil necesariamente debe entenderse como una “ciudadanía policéntrica” que permite comprender lo emergente y no sólo la ciudadanía política formal a través de la organización tradicional o la participación electoral”. Alejandro y Escobar consideran que no es prudente señalar que el Internet conduce de manera automática hacia la organización y fortalecimiento de la ciudadanía, indican que: “El ciudadano se forma en el ambiente colectivo de manera natural es una construcción colectiva que sólo es posible en la ciudad” es la educación cívica lo que prepara al individuo para que éste participe en los diferentes ámbitos de la política. Así bien, A través de sus diferentes prácticas políticas los *millennials* en México que se consideran ser minorías debido a sus dinámicas grupales, dejan de ser pasivas, ahora como entes activos han adquirido conciencia de la exclusión y marginación que padecen -esto se observa en las denominadas tribus urbanas-, en ese sentido, se organizan y emplean vestimenta, ideologías y acciones mostrando divergencia.

La construcción de ciudadana en los millenials parece ser semejante. Es un término dinámico, que se reinventa por los cambios en las dinámicas de los *millennials*, contraria a la idea individualista, la cohorte es apática a los procesos políticos, se niegan a formar parte de ellos. Las nuevas tecnologías les permiten acceder a las noticias y estar informados y al menos en México no aún faltan mecanismos en línea que permitan participar políticamente más allá que compartiendo un meme y que esa participación incida en la agenda.

Factores incidentes en la participación política de los jóvenes a partir de estudio de las generaciones en México

Inicialmente los estudios relacionados con las generaciones estaban enfocados en conocer y entender las dinámicas de la juventud, en ese sentido, existe un amplio marco teórico desarrollado desde las ciencias sociales. Elemento fundamental para su estudio es situarse a partir de un momento socio-histórico. El contexto de México corresponde mayoritariamente a permanentes crisis económica, política y social, los efectos han variado en todos los ámbitos de vida que adolecen la sociedad en general y fuertemente los jóvenes.

Existe una vasta diversidad de estudios sobre la juventud en México. Desde dos tipos de trabajos - los etnográficos y los centrados en el análisis global de la juventud como los demográficos, educativos, laborales, de salud, migratorios de participación política, de género, religión y valores juveniles y violencia- se conocen y observan desafíos por los que atraviesa esta cohorte; además, factores externos resultados de la globalización complejizan las dinámicas de los jóvenes.

Además, desde la sociológica, el abordaje de las generaciones enriquece las posibilidades de análisis entre diversos grupos societarios que posean la posición generacional, más la conexión generacional y la unidad generacional. Sin dejar de lado a las generaciones como referentes simbólicos para identificar a los agentes socializados en unas mismas coordenadas temporales.

Algunas condiciones que pudieran modificar las relaciones sociales provienen de la globalización. En México, es preciso destacar la cercanía geográfica e influencia de Estados Unidos generan una creciente dependencia, además de la figura en ascenso de presencia europea españoles en la región. Internamente, las consecuencias de las transformaciones económicas, políticas y sociales provocadas por la implementación del modelo de desarrollo neoliberal del país, las repercusiones sobre los procesos democráticos han sido divergentes en las conformaciones estructurales de los países. Uno de los grupos considerados vulnerables son los jóvenes -14 a 29 años-, pues son herederos de problemáticas globales, nacionales y locales.

Otro elemento a destacar es la propuesta de rearticular lo político a partir de la conectividad. Entre los cambios más importantes que el espacio virtual está propiciando en la construcción de los jóvenes como actores sociales, está «la gestión del yo» o la producción de la presencia y visibilización juvenil de maneras más individuales a las maneras colectivas grupales del siglo XX, pero que, a su vez, con las múltiples identidades de la generación se habla de juventudes, que han creado sus formas de participación distantes a las formas tradicionales impuestas sociopolíticamente.

En parte, el cúmulo de factores de tipo macro y micro que esta generación enfrenta se incurren en alguna medida en su participación política, en ese sentido, se observa la subordinación de los instrumentos de participación ciudadana -entre los cuales se encuentran los de la participación política- al partido que por más de setenta años gobernó de forma hegemónica el país, esto es, supeditados a la plutocracia mexicana. Esto es importante, toda vez que hacemos uso de la participación política mediante procesos electorales se realiza y contabiliza a través del mecanismo del voto, siendo este su principal recurso democrático, al estar en manos de unos cuantos la implementación y la transparencia de los procesos electorales difícilmente se puede hablar de una real democracia y mucho menos, aspirar a ella como un ideal.

Lo anterior, se muestra como uno de los posibles elementos para generar abstencionismo, así como una desafección por la política y por algunos de los mecanismos de participación. Por otro lado, el abstencionismo y la desafección política de los jóvenes en México, se debe en gran medida a una creciente inoperancia de las instituciones político- electorales, esto es, a una obsolescencia operativa de los instrumentos de participación política y la postura renuente del sistema electoral ante la realidad emergente, además de construir formas colectivas de participación política, contrarias a los mecanismos individualizados de participación institucionalizados.

Algunos desafíos que enfrenta la generación actual de jóvenes en México, enfrentan un futuro dudoso, con una visión un tanto cortoplacista, ávidos de vivir en el instante, cada vez menos interesados en la historia, lo cual podría repercutir en una participación política menos activa. Existen visiones dicotómicas relacionadas con la brecha digital en la sociedad del país. En ese sentido, por una parte, se considera que los jóvenes estudiantes dependen cada vez más de la tecnología reciente y que están más y mejor informados sobre diferentes aspectos de la vida y la realidad que les rodea.

Con la brecha digital se existen cambios en la manera en que la población en general está accediendo a la tecnología. Es la generación de jóvenes con mayor educación que las pasadas y el ascenso de los medios de comunicación en masas propiciaron la llamada “movilización cognitiva”, en la que el ciudadano deja de ser ese actor pasivo o sólo un espectador para fungir como el ente activo difícil de manipular. Contrario a lo anterior, se ha incrementado la desigualdad, educativa, laboral, de salud, de acceso a la tecnología, La Encuesta Nacional de Juventud muestra que 39 % de los jóvenes en México no tienen trabajo, además 54.4 % de los que se encuentran en edad de estudiar no lo hacen; también los medios están financiados por el gobierno y ser periodista en México es un riesgo.

Sin embargo, por otra parte, en México se cuenta con población indígena, por tanto, no se puede excluir la repercusión que tiene las influencias provenientes de la globalización, así como de la brecha digital. Los usuarios de internet en México son mayoritariamente jóvenes urbanos, dada la desigualdad que viven las familias en el país, existen sujetos excluidos de ciertos circuitos informacionales, espacios de participación y demás formas relacionadas con el uso del internet y de las redes sociales.

Los jóvenes indígenas pertenecen al grupo que se encuentra al otro extremo de la brecha de la desigualdad, en ellos se observa el fenómeno de la migración interna zonas urbanas debido a una mayor oferta de empleo, educación y servicios, la mayor parte de estos jóvenes obtienen los trabajos más básicos, con mano de obra barata pues no se encuentran especializados, todo ello, les conduce a modificar algunas prácticas sociales y principalmente culturales.

Además, no obstante, los avances en la educación en general y propiamente de la juventud la Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ) realizadas en los años 2005 y 2006 los que sí estudian son 49.1 %- entre 12 y 29 años-, tomando los datos de las tres ciudades más pobladas-Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey- 75% de entre 20 y 29 años no estudia, sólo 5.49% estudia y trabaja. Lo anterior, conlleva a trabajos de mano de obra no calificada, con menos o sin prestaciones de seguridad social, así como la adhesión a un sistema esclavista resultado del endeudamiento

En lo que respecta a el estudio sobre las generaciones en México se construyó el concepto de generación @. Dicho concepto se utiliza para referirse a los jóvenes de la primera generación del siglo XXI, en ese sentido se caracterizan tres tendencias de cambio: el acceso universal no necesariamente general- a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; la erosión de las fronteras tradicionales entre los sexos; y finalmente, el proceso de globalización que conlleva necesariamente nuevas formas de exclusión social a escala planetaria.

Compartiendo los mismos acontecimientos socio-históricos está la generación 2.0, llamada así por su etapa de desarrollo en las redes sociales. En este sentido, se entiende a las redes sociales como nuevas formas de organización, participación y conformación gregaria. Estos jóvenes tienen como atributos el ser jóvenes urbanos, provenientes de la clase media y en su etapa de universitarios. Como protagonistas de la revolución tecnológica del siglo XXI las redes sociales o plataformas digitales les permite mostrarse desde un posicionamiento ideológico y ético de creación e innovación. Los estudios sobre la participación política de los jóvenes en México, desde una visión generacional sostienen que el termino millennial parece no aplicarse a cabalidad, por ello a pesar de algunas similitudes se construyó la generación 2.0 con base a las particularidades del país.



Finalmente, la generación trendsetters llamada trends para denominar a los jóvenes nacidos en la ciudad y actualmente están en la cohorte de entre veintiún y treinta y dos años, por lo general, son solteros, sin hijos; pudieran vivir con su familia originaria o compartir departamento con algún familiar. Las actividades trascienden sus orígenes de clase como límite inferior la clase media baja; principalmente se concentran las carreras en las áreas creativas.

A manera de conclusión, la revisión histórica de la democracia muestra a una juventud inexistente hasta finales del siglo XIX y actualmente, esta generación de jóvenes mundialmente denominada *millennials* y en países como México generación 2.0 se encuentran informados sobre la política a través de las redes sociales, su participación política es diversa y se alejan de los mecanismos de participación institucionalizados porque la inoperancia de estos. Los jóvenes inyectan y reclaman dinamismos, pero las instituciones parecen renuentes a implementar cambios innovadores que se encuentren al alcance de las demandas de la población del siglo XXI. Es pertinente y urgente erradicar la falta de eficiencia del sistema político-electoral y las instituciones políticas del país, la pregunta es el ¿Cómo?, y sin atender a la nomenclatura con que se les etiquete, los jóvenes en su proactividad continuarán buscando esos espacios públicos para expresar sus ideas. La diversidad de sus voces sin duda enriquece la reconfiguración de términos como la ciudadanía, la política y la democracia.

POLÍTICAS **PÚBLICAS DE** **GÉNERO**

15

Políticas Públicas de Género

Paulina Lomelí G.¹

Young señala que la literatura sobre la importancia del rol de la mujer en los sectores social y económico surge aparejada con el cambio en la estructura poblacional, enfocándose en asuntos de equidad y distribución del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas en épocas de crisis (desempleo, falta de salud, matrimonios truncados, viudez, desamparo, etc.).

Benería en el artículo de *Toward a greater integration of Gender in Economics* hace una crítica hacia los estudios donde el análisis a partir de modelos que toman en cuenta hogares homogéneos, la maximización de la utilidad conjunta y los conceptos de ventajas comparativas no reflejan el factor de asimetría de poder.

El mercado favorece a los individuos que intervienen en él, sin embargo, no en la misma medida. Varían ilustra esta afirmación utilizando la caja de Edgeworth, comparando dos estados diferentes en los que intervienen dos grupos diferentes (hombres y mujeres) partiendo de dos dotaciones iniciales distintas (factores como la salud, educación, salario y alimentación). En el primer caso existe equidad y en el segundo se presenta un escenario completamente polarizado, entre hombres y mujeres.

Sen (muestra que la evidencia que la desigualdad al interior de la familia se enfrenta a nivel mundial, sin embargo, en los países más pobres, los sesgos de género son más marcados en aspectos de supervivencia, nutrición, salud y niveles de alfabetización.

Estos señalamientos han dado lugar a políticas públicas que basan sus estrategias en cuestiones de poder entre hombres y mujeres, sin embargo, a continuación, se presenta un enfoque diferente, tomando en cuenta los modelos de negociación y cooperación; a partir de un modelo de teoría de juegos en el matrimonio. Shapley (1962), muestra que dentro de un matrimonio existe la posibilidad de alcanzar objetivos siempre y cuando se decida cooperar, quizá no en el primer momento, pero sí en un plazo determinado.

Sin duda, aunque este esquema pareciera muy reduccionista, muestra claramente que en un escenario de cooperación es posible alcanzar objetivos, asimismo, el que una de las partes no coopere aun cuando ello traiga cierto pago, trae como consecuencia el perjuicio de la otra parte.

¹ Lomelí G., Paulina. Políticas públicas con perspectiva de género. Documento de trabajo No. 412, octubre del 2011. Págs. 38



Se refiere al incremento en la diferencia en los niveles de pobreza entre mujeres y hombres, o entre los hogares a cargo de mujeres por un lado y aquellos a cargo de hombres (o parejas estables) por el otro. El término también puede significar un aumento en la pobreza debido a las desigualdades basadas en el género. Hoy en día las cifras que presenta el CONEVAL son alarmantes:

En México, 47.2 millones de personas viven en condiciones de pobreza multidimensional, de las cuales 24.4 millones son mujeres y 2.6 millones no presentan carencias sociales, pero tiene un ingreso bajo. 17.6 millones de mexicanas presentan algún tipo de carencia social. Sólo 10.3 millones de mexicanas no tienen carencias sociales y tienen un ingreso digno.

El mínimo salario que las mujeres con un grado de calificación bajo están dispuestas a aceptar es muy bajo y esta reacción es llevada al extremo de que al caer los salarios reales no optan por salirse de trabajar sino por trabajar más para poder cubrir los requerimientos mínimos de subsistencia. Lo cual da lugar a una curva de oferta laboral con pendiente negativa, en la cual el efecto ingreso domina al efecto sustitución.

En el 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Por medio de esta ley se crea esta instancia como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

En la actualidad este instituto opera el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (Proigualdad), programa especial que engloba las acciones de la Administración Pública Federal y tiene como objetivos: garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para su desarrollo.

En materia de presupuesto. Para 2011 se aprobaron recursos por 14,196.5 millones de pesos a los programas mediante los cuales se instrumenta la política de igualdad de género; monto que supera en 28.1% al gasto pagado en 2010.

Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, por medio del cual se busca contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas de las 32 entidades federativas. En 2011, el Programa tendrá un presupuesto de 204 millones de pesos.

Atención en situaciones de violencia familiar. En 2011, se cuenta con 284 servicios especializados en las unidades de salud de las 32 entidades federativas, lo que muestra la colaboración de los 3 órdenes de gobierno.

Programa de Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas. Por medio de este programa se otorga una beca a mensual a madres jóvenes y jóvenes embarazadas menores de 18 años para que inicien y concluyan su educación básica. En el ciclo escolar 2009- 2010 se benefició a 9,845 mujeres.

Programa de becas Oportunidades. En el ciclo escolar 2010-2011 se benefició con una beca a 2.6 millones de mujeres.

En salud. entre 2009 y 2010 la tasa de mortalidad por cáncer cervicouterino disminuyó de 13.9 a 13.8 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más. En el mismo periodo, la tasa de mortalidad por cáncer de mama se mantuvo constante en 16.6%.

Entre 2003 y 2011, el número de organizaciones que han sido certificadas en cuanto al modelo de equidad de género es de 540. Su distribución por tipo de organización es la siguiente: 34% son organizaciones privadas, 29.6% son dependencias de la APF, 28.7% corresponden a la Administración Pública Estatal, 6.9% a la Administración Pública Municipal y 0.7% a organizaciones de la sociedad civil.

Estancias infantiles. Este programa beneficia a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil. En la actualidad existen más de nueve mil estancias infantiles que atienden a 266,269 niñas y niños. Desde que este programa comenzó al primer semestre de 2011, se han atendido a más de 730 mil mujeres, permitiéndoles conservar su empleo.

Acceso al financiamiento. Por medio del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), se ofrecen microcréditos a mujeres que viven en comunidades rurales de alta marginación, a través de Instituciones de Microfinanciamiento (IMF), a fin de mejorar su nivel de vida. En 2011 se aprobaron recursos por 959 millones de pesos.

Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG). Por medio de este programa se impulsa la generación de proyectos de campesinas para su desarrollo. Para 2011 se aprobaron 714.6 millones de pesos para el impulso de dichos proyectos.

Se promulgó la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la cual se plasman los lineamientos jurídicos, administrativos, para que todos los órdenes de Gobierno implementemos políticas públicas afirmativas, que ayuden a que las mujeres no sufran la violencia; programas, acciones, casas de refugio para las mujeres, etcétera.

A través del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se creó el Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género.

Se reformó la Constitución para sancionar la trata de personas y proteger a las víctimas.

Seguro Médico para una Nueva Generación. Desde el 1 de diciembre de 2006, toda niña y todo niño mexicano, tiene un seguro médico de por vida para él o ella y su familia.

La atención del cáncer cervicouterino y el cáncer de mama, que son las principales causas de muerte entre las mujeres, es cubierta a través del Seguro Popular.

El Promusad es un Programa que le da apoyo de proyectos productivos a las puras mujeres, porque son las mujeres las que tienen su crianza de borregos, las que tienen su establo o las que hacen mermelada.

Por medio del INFONAVIT, el Gobierno Federal va a garantizar el crédito hipotecario para que las mujeres, aunque no estén registradas, sí puedan tener un crédito.

Recomendaciones de políticas públicas para promover la equidad de género en educación: Instar a padres y maestros a que motiven a las alumnas a tener un mayor interés en las ciencias y en las matemáticas.

Incluir en los programas de estudios una estrategia para eliminar estereotipos respecto a las mujeres (evitar los prejuicios).

Mejorar el balance que existe entre la planta docente en cuanto a su composición por género.

Promover la investigación sobre las causas de la discriminación que enfrentan las mujeres a fin de proponer soluciones.

Asegurar las vías de transporte a fin de garantizar la integridad de las mujeres al trasladarse a las escuelas.

Transferir recursos a los hogares pobres a fin de que opten por mandar a las niñas a la escuela.

Las políticas públicas tienen que ser integrales en cuanto a aspectos de salud, alimentación, marco legal, cambios culturales, etc.

Proveer una educación financiera tanto a hombres como a mujeres a fin de que tengan mayor confianza para participar activamente en la economía. Sin duda, los estudios sobre finanzas populares muestran que las mujeres tienen un compromiso sólido para pagar sus deudas tal y como lo narra Carola Conde en su libro *¿Pueden ahorrar los pobres?* y Mansell en su libro: *Finanzas públicas populares*.

Recomendaciones para impulsar la equidad de género en el sector laboral: Se deben de seguir instrumentando políticas públicas que apoyen en el cuidado de los hijos, la no discriminación por maternidad, aprobación de la ausencia por paternidad y los horarios escolares largos.

Impulsar una mayor flexibilidad en el mercado laboral en cuanto a los horarios y a la opción de trabajar desde casa a fin de que ambos puedan contribuir al cuidado de los hijos y con los gastos.

Aprobar leyes que sancionen debidamente las prácticas discriminatorias y realizar una mayor supervisión en los centros de trabajo para que se cumplan.

Promover leyes que aseguren el principio de “a trabajo igual, salario igual” entre hombres y mujeres.

Brindar un transporte seguro para hombres y mujeres, a fin de que el traslado no sea una barrera a la entrada de mujeres al mercado laboral.

Facilitar la movilidad de la mujer del mercado informal al formal, permitiendo el acceso a la seguridad social.

Mejorar las estadísticas de género a fin de hacer mejores comparaciones internacionales.

Recomendaciones para promover la equidad de género empresaria: Acceso a financiamiento para abrir empresas y para promover el crecimiento de éstas. Apoyos a la innovación.

Incrementar la representación de las mujeres en puestos de decisión importantes dentro de las empresas.

Creación de base de datos que muestren el desempeño de las mujeres dentro del sector empresarial.

En los sectores más pobres debe ser posible el acceso al crédito por parte de las mujeres aceptando garantías tales como equipo, etc.

Establecer un buró de crédito de sectores populares que proporcione información confiable. Aceptar un historial crediticio de microfinancieras, para obtener créditos mayores.

Acceso al uso de tecnología para participar en redes de negocios internacionales y contar con mayor información de los mercados.

Sin duda, la incorporación de la mujer al mercado laboral en sí misma no trae consigo un mayor bienestar personal. Los factores que influyen en la decisión de entrar en cierta forma también condicionan los ingresos recibidos. Una mujer que no cuenta con el apoyo de su cónyuge o de su familia, puede enfrentar una situación de pobreza por no contar con el servicio público de guardería y tener que optar por la economía informal en busca de un horario más flexible.

De igual forma, si la mujer no está calificada y no tiene un ingreso no laboral que la respalde, se verá en la necesidad de emplearse con un salario bajo y peor aún, si este salario disminuyera no estaría dispuesta a renunciar, sino que trabajaría más horas.

El divorcio, sin duda es un factor que promueve la integración a la mujer al mercado laboral, pero esto implica un nivel inferior de bienestar respecto al que tendría si su esposo asumiera el papel de proveedor. En la medida de que ella tendría que dividirse entre el cuidado de los hijos y el trabajo.



Las políticas públicas con perspectiva de género no deben buscar ser paliativos sino soluciones integrales ante situaciones de discriminación y círculos viciosos de pobreza que enfrentan las mujeres. En esa medida, los gobiernos del PAN han avanzado significativamente al proveer guarderías, un Seguro para una Nueva Generación, el Seguro Popular, la creación del INMUJERES, las instancias de orientación y denuncia ante casos de violencia o trata de personas; la canalización de mayores recursos para impulsar programas con perspectiva de género, el empoderamiento de las mujeres para negociar al interior de sus hogares, las becas para que las niñas estudien y alimenten bien (compensando la predisposición de los padres para que los hijos varones permanezcan en la escuela) y permitiendo que las mujeres tengan acceso a créditos para la formación de un patrimonio. Sin embargo, hace falta y un consenso en la flexibilización del mercado laboral a fin de que las mujeres puedan trabajar con horarios más flexibles y puedan atender debidamente a sus hijos.

Otro reto fundamental es insistir en la supervisión del respeto a los derechos de las mujeres al interior de las empresas, a fin de evitar prácticas discriminatorias que no remuneren de igual forma el trabajo de hombres y mujeres cuando su desempeño sea el mismo.

Las políticas integrales que fortalezcan a las familias son fundamentales a fin de fortalecer el tejido social, el cual produce conductas solidarias hacia grupos de personas vulnerables tales como las madres solteras, las viudas, las mujeres que enfrentan algún tipo de discapacidad o aquellas que han sufrido maltrato y abuso.

Impulsar un espíritu emprendedor en las mujeres desde las aulas irá cambiando la mentalidad de la sociedad respecto a la tendencia a victimizarlas en lugar de impulsarlas a triunfar desde el papel que desempeñen como esposas, hijas, madres, amas de casa, profesionistas, funcionarias o empresarias.

POLÍTICA

PARA LOS JÓVENES

16

Política para los Jóvenes

Rafael Cordera

Campos¹ José Luis

Victoria Toscano

Los años ochenta son el punto de referencia del abandono de las políticas sociales. Es precisamente durante la llamada década perdida que el gasto público tuvo un drástico cambio de destino. Los recortes presupuestales a la salud, la educación, la vivienda y otros rubros asociados al bienestar social, significaron pasos en el proceso de depauperación de la población, la profundización de las desigualdades, el crecimiento del desempleo y la marginalidad.

Los jóvenes que nacieron en el decenio anterior comenzaron a experimentar la larga pesadilla -interminable todavía- de las crisis, a la que se fueron sumando las generaciones siguientes. De hecho, la filosofía que guio en esos años a la política económica se extendió como dogma de fe a los siguientes sexenios gubernamentales, sin que para los jóvenes existieran las oportunidades suficientes para la educación, el empleo, la vivienda y los servicios de salud, que les permitieran, a la vez, alcanzar niveles de bienestar aceptables y contribuir al desarrollo nacional.

En buena medida, la poca importancia que se ha otorgado al papel estratégico de los jóvenes explica que se sepa muy poco de ellos. Este grupo que se distingue por su heterogeneidad -por razones geográficas, origen social y económico, género y otras variables- no tiene mucho tiempo de ser motivo de estudio y reflexión. En particular, son de reconocerse las investigaciones que se han realizado desde el Instituto Mexicano de la Juventud y que han ido mostrando aspectos sobre el mundo juvenil que antes se desconocían. En todo caso, el precio que están pagando la mayoría de los jóvenes es muy alto, pues las secuelas que han dejado las políticas gubernamentales -o, mejor dicho, la ausencia de ellas- son de segregación, discriminación, marginación y desencanto por el país y sus instituciones: negro presente y futuro aún más.

Una de estas secuelas es el desempleo acumulado a lo largo de varias décadas. En efecto, desde hace tiempo la economía tenía que haber creado anualmente más de un millón de nuevas plazas de trabajo que, en promedio, demandan los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo. Por desgracia esto no ha sucedido así, por eso históricamente la tasa de desocupación entre los jóvenes ha sido mayor a la del promedio nacional, aunque para el caso de las mujeres la situación es aún más desventajosa con respecto a la de los varones.

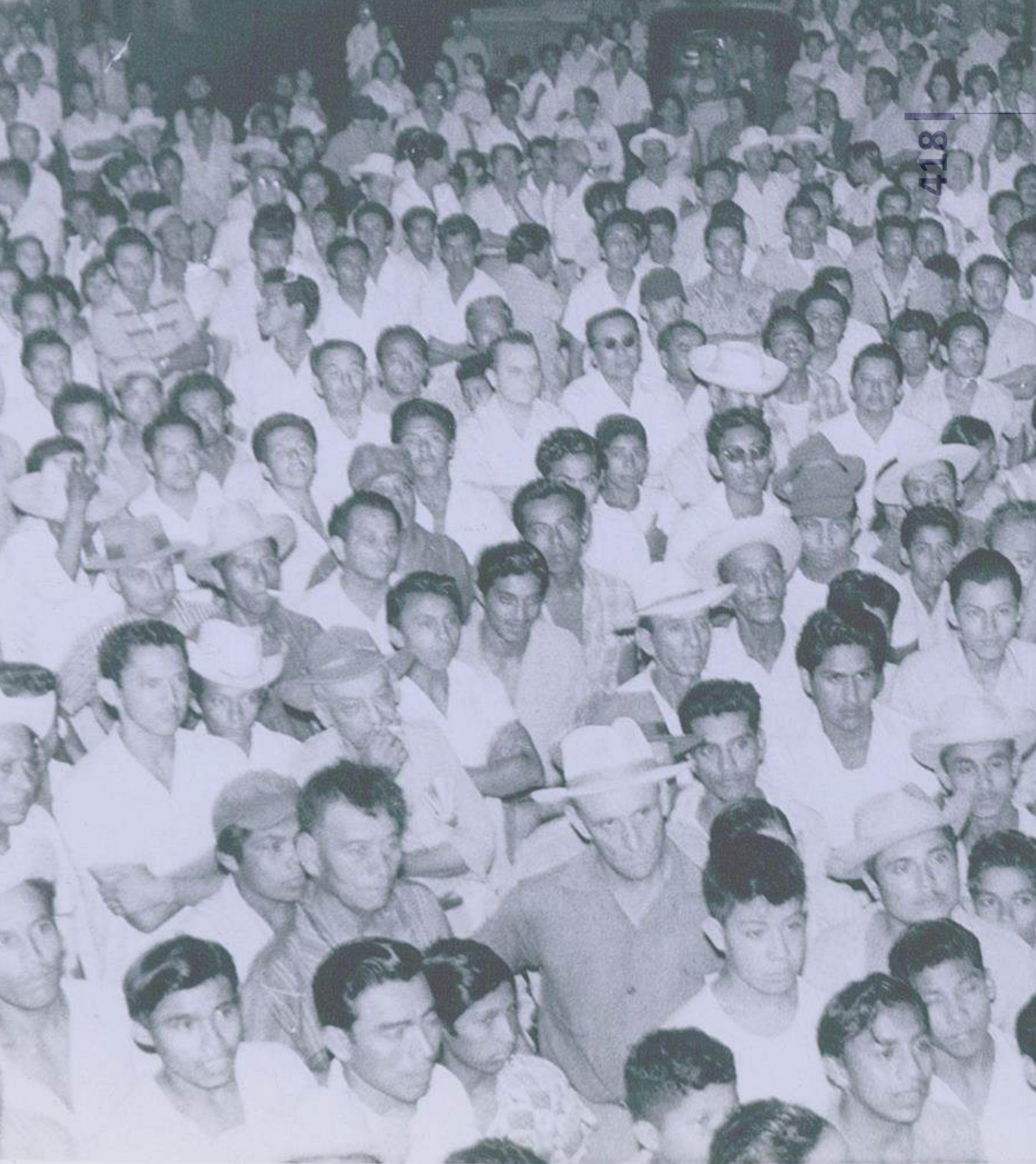
¹ Revista Economía UNAM. Vol. 7 No. 20, mayo-agosto del 2010. Págs. 1-9

Para el grupo de edades entre los 15 y los 24 años, la tasa de desempleo fue de 5.4% en el 2004 y actualmente es de 6.3% según investigadores de la UAM-X.

A la falta de apertura de nuevos empleos habrá que sumar los rezagos, que año tras año se acumulan, para tener una imagen más aproximada de lo que los jóvenes, en este rubro, padecen.

Por otro lado, en el ámbito de los ocupados el panorama se acerca más a lo sombrío que a lo alentador. De acuerdo con el Censo General del año 2000, 16.5% de los jóvenes entre los 15 y los 29 años, económicamente activos, no percibían remuneración alguna en forma de salario, mientras que los que sí tenían salario, 21% ganaban un salario mínimo o menos y 72% recibían hasta tres salarios mínimos. Hablamos de promedios nacionales.

Adicionalmente habría que referirse a los complementos al salario y otras prestaciones que, prescritas en las leyes laborales, no se encuentran al alcance de esta parte de la población. Sólo por ejemplificar pueden mencionarse estos datos: 70% de los trabajadores jóvenes no se encuentra amparados por un contrato laboral. Sólo 16% tiene acceso a los servicios de salud y un porcentaje menor puede tener algún tipo de préstamo personal, seguro médico o crédito para vivienda.



No obstante, su alto grado de diferenciación -incluso su estratificación- y alimentada por las crisis, la economía informal ha sido desde hace muchos años el atajo de muchos jóvenes para su encuentro con la sobrevivencia. Sin ingresos seguros, trabajo aleatorio, sin seguridad social, muchas veces el joven encuentra aquí una manera de ir sobreviviendo; en ocasiones cercano a las actividades ilícitas, a las cuales puede dedicarse por completo en condiciones extremas o atraído por la obtención del dinero "rápido y fácil"

Por otro lado, las presiones de la demanda de empleo serían mayores si no fuera por la vecindad con Estados Unidos, que ha hecho de su economía un polo de atracción para quienes en México no encuentran ocupación o para quienes buscan mejorar sus condiciones de vida mediante mayores ingresos. Ésta ha sido una constante durante muchas décadas, pero en la actualidad el número de migrantes jóvenes ha crecido más que en otros rangos de edad. Existen estimaciones de que en el número de quienes han cruzado la frontera norte son del orden de las 400 mil personas, de las cuales 72% fueron menores de 29 años.

Entonces, son los jóvenes los que nutren la mayoría de estas corrientes migratorias, muchos de ellos con grados avanzados de escolaridad; es decir, ya no es sólo el campesino tradicional -a veces analfabeta- el que abandona el país, sino ahora es el habitante urbano, ya con algunos años de educación. Incluso existe la tendencia de que cada vez sea mayor el número de jóvenes con estudios superiores que emigra en busca de mejores condiciones económicas y de superación, en tanto que los países desarrollados han establecido políticas específicas para atraer a los hombres y mujeres mejor calificados, ofreciendo condiciones y oportunidades que no existen en los países periféricos.

El mundo globalizado y la sociedad del conocimiento han internacionalizado el mercado de los talentos. Por eso estas políticas de atracción deben ser vistas no como un fenómeno transitorio, sino como una práctica permanente por la cual México está perdiendo capital humano. Simplemente téngase en cuenta que de los mayores de 15 años que viven en Estados Unidos -pero que nacieron en México- 39% tiene estudios de bachillerato o superiores. Aún más grave: los residentes con estudios profesionales y de posgrado ascienden a 470 mil, de los cuales 70% se encuentra entre los 20 y los 24 años. El problema representa tal gravedad que países periféricos -como México- pierden entre 10 y 30% de quienes tienen estudios de nivel superior; es decir, pérdida de capital humano.

Algunos datos adicionales son complementarios a este tema. El mercado mexicano de trabajo ha creado situaciones un tanto sorprendidas. De entre el mundo de los jóvenes desocupados, 42% cuenta con estudios subprofesionales, educación media superior o superior, en tanto que entre los ocupados solamente 29% alcanza esos niveles de educación. Las preguntas son: ¿el aparato productivo, la economía mexicana no requiere jóvenes con niveles altos de escolaridad? ¿Acaso una formación educativa inferior puede suplir a una superior?

Esta somera descripción de las condiciones del empleo entre los jóvenes, da una idea aproximada del déficit que arroja la política gubernamental en torno al tema de la atención a ellos. Pero no es el único indicador, porque por muchas razones, el empleo se encuentra muy asociado a otro tópico, también crucial para el país y sus jóvenes: la educación.

En el renglón de la educación hace ya muchos años que se han puesto de manifiesto las consecuencias de su abandono, al punto que algunos datos retratan su panorama desolador. Por principio de cuentas, las celebraciones en torno a la Independencia y la Revolución Mexicana se van a realizar con una tasa de analfabetismo de 3.6%, que afecta a la población entre los 12 y los 29 años. El porcentaje de jóvenes cuyo nivel educativo no rebasa la primaria es de 36%, además existen estimaciones que dan cuenta de que 35 millones de personas mayores de 15 años no alcanzaron a completar los nueve años de la educación básica y 44 millones que no culminaron la educación media superior.

Lo que muestran estas cifras es que el sistema educativo -o mejor dicho, la forma cómo está organizada la sociedad mexicana- no ha sido capaz de retener a los educandos en su recorrido dentro de las etapas de su formación. Millones de niños y jóvenes abandonan, desertan de las aulas, motivados por muchos factores. De acuerdo con varias fuentes de información entre los 12 y los 18 años se encuentra 80% de quienes abandonan las aulas; es decir, las edades de la secundaria y el bachillerato.

Cuando en 1993 la educación secundaria se hace obligatoria y con ello se establecen 9 años de educación básica, es decir, mínima, se buscaba dotar a los estudiantes de una formación general, habilitados de competencias básicas que les permitieran desenvolverse en un mundo complejo y cambiante e incorporarse a la vida social como agentes activos en las labores de la construcción de la democracia.

No parece que estos objetivos se hayan cumplido. Cerca de millón y medio de jóvenes entre los 12 y 15 años no ha cursado -o ha abandonado- la demografía escuela antes de cumplir los 9 años de educación obligatoria. Casi la mitad de ellos no continuaron al terminar la educación primaria.

No es necesario agregar más cifras en relación con el tema de la deserción escolar, lo que sí es conveniente es aceptar que existe y que debe ser considerado como un mal estructural, al igual que muchos otros que gravitan sobre la educación y sobre los jóvenes.

Por separado habrá que considerar lo relativo a la calidad de la educación, la reprobación y la eficiencia terminal.

Aquí tampoco existen buenas cuentas. Uno de cada cuatro estudiantes inscritos en la escuela secundaria no termina su ciclo en el tiempo establecido, entre otras cosas por la acumulación de asignaturas reprobadas, que a la larga se traduce en la reprobación del grado o la deserción.

Además de estos agudos problemas, existe otro que es crucial: el asunto de la calidad de la educación.

Las pruebas nacionales aplicadas en el 2003, indicaron que una cuarta parte de los estudiantes del tercer grado de secundaria presentaron deficiencias en su capacidad de comprender una lectura y la mitad de ellos estaba muy lejos de desempeñarse bien en área del razonamiento matemático. Por otra parte, el CENEVAL reportó que, en 2001, la media nacional de respuestas correctas de los aspirantes a ingresar a la educación media superior fue de 47.5%, es decir: el grupo de 500 mil egresados de la secundaria contestó correctamente sólo 61 de las 128 preguntas.

Tan catastrófica situación fue corroborada por el Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA) cuyos resultados indicaron que, de los estudiantes mexicanos de 15 años de edad, únicamente 28% supieron completar tareas poco complejas de lectura, tales como localizar una pieza de información, identificar el tema principal de un texto, o establecer una conexión simple con el saber cotidiano. Además, 16% tuvo serias dificultades para usar la lectura como herramienta del aprendizaje. Obviamente estos problemas son particularmente más graves en condiciones de pobreza o entre la población indígena y, aún más, si se trata de mujeres.

Vale la pena insistir en que ya son muchos los años en que la educación se encuentra postrada, que por eso el país ha estado desperdiciando recursos humanos que le son vitales para el desarrollo y que -por eso también- miles, millones de seres humanos han perdido la oportunidad de acceder a una calidad de vida aceptable y que la sociedad se ha negado a otorgarles.

Parece entonces que será necesario hacer mucho al respecto. Obviamente la educación requiere de mayores recursos, pero las soluciones no se alcanzan sólo con ellos. Como ya se dijo antes, la educación es un problema estructural. De cualquier forma, en materia de recursos, éstos no pueden seguir siendo usados como hasta ahora. Se trata de incrementar la productividad de la inversión, de acabar con las cuantiosas filtraciones a que dan lugar la excesiva burocracia, la corrupción y el nudo de intereses gremiales y corporativos que durante décadas han constituido un pesado fardo para el desarrollo de la educación.

Tan importante como lo anterior es realizar un cambio en la educación, que responda a las necesidades que impone un mundo globalizado y una emergente sociedad del conocimiento. Serán indispensables nuevos paradigmas, nuevos valores y otras competencias, una renovada pedagogía y métodos didácticos modernos.

En el ámbito de la educación superior, se puede decir que durante década-a partir de 1980- el crecimiento del gasto público federal, medido en valores constantes no fue consistente con el aumento de las necesidades del subsistema, entre otras cosas con el crecimiento de la demanda de ingreso de los estudiantes. Entre 1980 y 2001 el gasto real por estudiante se redujo de 22 750 a 17 480 pesos, reducción que a todas luces fue atentatoria con la calidad de la educación.

Además de los subsidios insuficientes, la educación superior tiene que contender con los males que se van acumulando desde los niveles precedentes. Los registros muestran que de cada 100 alumnos que ingresan a la primaria, 16 concluyen la educación media superior y únicamente 6 completan el ciclo de la educación superior. Por eso no resulta extraño que, en México, el índice de escolaridad en el nivel terciario se encuentre por debajo no ya del que tienen los países avanzados, sino también de países del área, como El Salvador, Perú, Bolivia, Argentina y Chile.

Existe una evidente urgencia de ampliar la cobertura y la calidad de la educación superior, pues el atraso del país no podrá ser superado si se mantienen indicadores tales como: existen 214 científicos e ingenieros por cada millón de habitantes. En contraste, Costa Rica tiene 582, Argentina 660, Canadá 2719 y Estados Unidos 3 673.

No es una buena decisión abandonar la escuela para incursionar en un mercado laboral raquítico e incierto, sobre todo a edades tan tempranas como son entre 12 y 18 años. Entonces el esfuerzo debe dirigirse a crear las condiciones suficientes para retener a los estudiantes dentro del sistema educativo, para que puedan completar un número mayor de años de escolaridad, al menos por encima del actual promedio.

En materia de educación superior, se requieren cambios que permitan a la calidad de la educación salir airosa de las evaluaciones internacionales y que sepa ponerse en sintonía con las ya no tan nuevas tecnologías de la información y el conocimiento. Una educación para la formación de ciudadanos promotores de la democracia, solidarios, tolerantes, respetuosos de la pluralidad y la diversidad y sujetos activos en el cuidado del medio ambiente.

En materia de salud existe un amplio marco en que los jóvenes presentan un alto grado de vulnerabilidad, porque además de compartir con el resto de la población un sinnúmero de necesidades, ellos tienen las suyas propias.

Los organismos internacionales han señalado el grado de vulnerabilidad que guardan los jóvenes en los ámbitos de la salud y la seguridad. El creciente número de jóvenes adictos a las drogas; el incremento de la delincuencia juvenil -la cantidad de jóvenes dentro de las cárceles apoyan este dicho-; la expansión de la incidencia de contagios del Sida y otra enfermedades de trasmisión sexual; el elevado número de embarazos no deseados entre adolescentes y jóvenes menores de 20 años; los miles de casos de abortos en condiciones de insalubridad; las muertes violentas de jóvenes en cantidades crecientes, y la violencia intrafamiliar, conforman un entramado de áreas relacionadas con la salud y la seguridad juveniles, que ameritan políticas públicas más decididas, más constantes y más extensas que las que hoy existen.

Es responsabilidad estatal establecer las medidas de política pública, para que este núcleo de la población pueda sobreponerse a las circunstancias de vulnerabilidad en materia de salud y seguridad, pues desde siempre ha existido un enorme déficit; las miras del Estado han sido cortas y hasta mezquinas.

La vida de las generaciones posteriores al Desarrollo Estabilizador -el milagro mexicano- y al movimiento social de 1968, se ha deslizado sobre dos procesos sociales fundamentales, cada uno de los cuales parece haber cambiado de dirección.

La juventud que protagonizó el 68, junto con el resto de la clase media, fue la beneficiaria de los años del auge económico, pero también conocedora del comportamiento de un régimen autoritario, antidemocrático. En sentido contrario, quienes nacieron después de esa fecha, son jóvenes que han padecido los efectos de un desarrollo económico muy pobre, con una larga cadena de crisis, que los ha depauperado y colocado en la marginación y la discriminación.

Pero también a éstos les tocó ver nacer y vivir una democracia, democracia que, a pesar de todo, no ha ajustado las cuentas con el viejo régimen. Estos jóvenes han sido testigos y víctimas de la sobrevivencia de la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad y otros lastres que socavan el funcionamiento de las instituciones. Oyen hablar de un estado de derecho, pero saben que se les miente. Escuchan a diario promesas, pero su experiencia les dice que su condición no ha cambiado. En

breve: la economía no les ha dado lo que necesitan, ni la democracia -la política-les ha dado lo que promete.

Estos procesos han moldeado el pensamiento y las conductas de la juventud actual. A ella le ha correspondido ser la víctima principal del agravamiento de las desigualdades, la ausencia de oportunidades, la exclusión e intensificación de la pobreza. Hoy se encuentran minadas las expectativas, y de manera lenta pero persistente se han debilitado los vínculos sociales, los valores no son del todo aceptados y se encuentran bajo cuestionamiento, y existe un desafecto creciente por los asuntos públicos.

De acuerdo con la encuesta del IMJ, 80% de los jóvenes interrogados declaró no haber participado en ninguna manifestación, marcha o acto público. 75.6% dijo que no participaría en ninguna de las actividades de los partidos políticos, sin embargo 88% estaría dispuesto a movilizarse en favor de la paz y los derechos humanos.

La misma encuesta muestra que para los jóvenes las instituciones que mayor confianza les merecen son la familia, los médicos y la escuela. Por el contrario, muy lejos de la confianza de los jóvenes se encuentran los partidos políticos, los diputados y la policía.

La desconfianza por los partidos, diputados -léase políticos- tiene su explicación. En los dos primeros casos los jóvenes han sido testigos del comportamiento de los representantes populares y de quienes ocupan los cargos principales dentro de las estructuras partidarias. En el tercer caso, porque este grupo poblacional padece, con rigor especial, la inseguridad y percibe el déficit de responsabilidad de quienes integran las instituciones encargadas de proporcionar protección y seguridad.

Por éstas y otras razones -incluidas las económicas- algunos jóvenes llegan a cuestionar la democracia, porque sienten que no protege sus derechos ni soluciona sus necesidades y dudan de que sea el mecanismo idóneo para alcanzar su bienestar.

Aun así, 54% de los jóvenes encuestados -poco más de la mitad- se inclina por la democracia como preferible a cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo 46% -casi la otra mitad- no dice lo mismo. Los datos debieran ser motivo de examen y preocupación de la sociedad mexicana, pero particularmente de quienes tienen responsabilidades públicas.

Si la situación material de los jóvenes no es revertida, si el prestigio de la política y las condiciones de seguridad continúan cuesta abajo, entonces los efectos se harán sentir con mayor negatividad en la percepción de los jóvenes, pero sobre todo en sus futuras conductas.

En tal virtud conviene aventurar algunas sugerencias que pueden ser relevantes y estratégicas para el ejercicio de una política juvenil.

En estricta lógica, el Estado mexicano debería contar con grandes definiciones en torno al asunto juvenil. El punto de partida obligado es reconocer que los jóvenes son el ámbito donde es posible incidir para, de manera determinante, proyectar el desarrollo nacional.

Las grandes cuestiones nacionales no corren paralelas al problema juvenil y que, en consecuencia, haya que optar por unas u otras. No. La educación, el empleo, la salud, la vivienda, la agricultura, la industria, los servicios, la pobreza, la marginalidad, etcétera, tienen un obligado cruce con la situación de la juventud.

El hecho de que los jóvenes sean el componente más numeroso de la población condiciona al Estado y a la sociedad a destinar recursos para ser invertidos en ellos, en la perspectiva de obtener una alta rentabilidad. Esto obliga a pensar en planes ambiciosos, incluyentes, serios, consistentes, de continuidad y larga permanencia y que trasciendan los períodos sexenales.

En el cumplimiento de esta ruta, el Poder Legislativo puede contribuir de manera determinante, si hace las adecuaciones jurídicas y presupuestales que permitan alcanzar los objetivos de las políticas hacia los jóvenes. Para el caso específico del año 2010, un programa de emergencia económica no puede ignorar la situación de los jóvenes y el hecho de han sido los más afectados por la crisis recesiva.

La aplicación de las políticas juveniles debe hacerse descentralizadamente: del centro a las regiones, a los estados, a los municipios -delegaciones en el caso del DF- hasta donde sus efectos, impacto y trascendencia sean constatables.



COMES
Coca-Cola
ALCAIDIA VISITAS
JUEVES y DOMINGOS
de las 16 a las 18 horas
QUEM Prohibida la Entrada de
BEBIDAS ENERGIANTES
Deliciosa y refrescante

SON ZARAGOZA
GOBIERNO DE JALISCO
1971
LA DIGNIDAD DE
JALISCIENSIS

ALARCON ZARAGOZA
AL GOBIERNO DE JALISCO

VOTE
PROF. FELIPE LOMELI GALINDO
JOSE ANGEL SANCHEZ MORAN

ALARCON ZARAGOZA
AL GOBIERNO DE JALISCO
1971
POR LA DIGNIDAD
DE LOS JALISCIENSIS

Sería muy conveniente conformar un observatorio de la juventud, donde pueda existir el debate y el acuerdo entre distintos sujetos, grupos y organizaciones relacionadas con las políticas juveniles. Se busca favorecer una instancia autónoma en la cual se recupere, se sistematice y analice la información acerca de la juventud. De igual modo identificar temas relevantes y generar propuestas que retroalimenten las acciones de la política juvenil. El funcionamiento del observatorio, además de contribuir a la formación de las ciudadanías juveniles, también puede ayudar a democratizar la información y hacer más patente la función de los jóvenes dentro del desarrollo nacional.

Quizá ya haya llegado a su maduración el momento de superar el ancestral tabú que ha prolongado el divorcio entre las instituciones educativas y los sectores productivos. Nada más saludable que el acercamiento de las autoridades públicas, las instituciones de educación superior y las empresas, para establecer compromisos y generar sinergias para apoyar al desarrollo de los jóvenes. Las becas-trabajo, la capacitación para la adquisición de nuevas competencias, entre otras cosas, pueden ser algunas de las aportaciones que las empresas pueden hacer en apoyo a las políticas a favor de los jóvenes. A su vez, las empresas podrían beneficiarse de los avances de la investigación científica y tecnológica realizada en las instituciones educativas, las cuales podrían recibir recursos de las empresas como producto de servicios prestados y de transferencias de tecnologías. Por su parte, el gobierno podría crear incentivos fiscales y estímulos para las empresas y, a cambio, recibiría la asesoría y otras modalidades de apoyo -de empresas e instituciones-para la solución de problemas públicos.

En la tarea común de aplicar políticas de apoyo a los jóvenes, bien pueden involucrarse a los colegios de profesionistas, fundaciones altruistas, clubes de servicio, agrupaciones defensoras de los derechos humanos, organizaciones ambientalistas e, incluso a las propias iglesias. El asunto es tener claros los objetivos y distinguir meridianamente lo que pueden hacer o no cada una de estas organizaciones. En todo caso, lo primero es generar un polo de atracción, con la aceptación suficiente como para ser portador de una gran capacidad de convocatoria.

POLÍTICAS **PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GENERO**

17

Políticas Públicas con Perspectiva de Género

Tzitzlalli Medina Machuca¹

Los gobiernos son los responsables de implementar políticas públicas que ayuden a palear el tema de la desigualdad entre sexos y no tienen opción, no sólo por una deuda histórica que implica el haber ignorado a más de la mitad de la población, sino por los compromisos adquiridos a nivel internacional, aunada a la presión ejercida por los grupos feministas, que cada vez están mejor organizados y que cuentan con mayor capacidad para monitorear el desempeño de las administraciones públicas.

El diseño de políticas públicas con perspectiva de género requiere que podamos distinguir la realidad de las mujeres de la de los hombres y cuestionar las relaciones de género. Si las desigualdades de género no se visibilizan, las condiciones que propician y ahondan la discriminación seguirán existiendo. Por lo cual, la administración pública debe de poner especial énfasis en desarrollar y evaluar la coherencia de sus políticas, echando mano de la creatividad y el talento que puedan servir para una mejor implementación de la perspectiva de género en la administración pública.

Se aborda entonces, tres enfoques: igualdad de trato, oportunidades y transversalidad. Este último, se señala como el óptimo toda vez que busca que todas las acciones de políticas públicas se diseñen, ejecuten y evalúen a partir de un análisis de los efectos que tendrán sobre hombres y mujeres y de esta manera, acortar las brechas de desigualdad entre los géneros.

La transversalidad de género además de que busca la incorporación sistemática del principio de equidad de género en todos los sistemas, estructuras, ciclo de políticas, programas, procesos y proyectos del estado, busca también la coordinación intersectorial.

Para lograr nuestro anhelo es necesario modificar las leyes y reglas generales de la administración pública, la transformación de los procedimientos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la capacitación y sensibilización de funcionarios, incorporar a más mujeres en puestos de decisión al interior de la administración, recursos presupuestales y técnicos suficientes. Como uno de los elementos claves encontramos la rendición de cuentas, la transparencia y la interlocución con todos los actores.

¹ Medina Machica, Tzitzalli. Políticas públicas con perspectiva de género. Documentos de trabajo No. 383, diciembre del 2010. Págs. 27

Pero si bien la puesta en marcha de estas políticas, no están exentas de problemáticas muy específicas, a veces difíciles de sortear como los cambios en la cultura institucional, el rediseño de la administración pública, la percepción de los problemas de desigualdad, la agenda pública vs la gubernamental, el desarrollo de instrumentos y nueva metodología, el contexto social, los vaivenes políticos, en fin.

Es conveniente poner manos a la obra ya que al menos en México, para las funcionarias y los funcionarios públicos, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas es una obligación jurídica derivada de los compromisos adquiridos por el Estado para hacer cumplir los tratados y convenciones internacionales que ha suscrito.

Tal y como se refiere en la Guía conceptual de “Desarrollo local con Igualdad de Género”, la incorporación de la perspectiva de género y con ello su transversalidad, tienen sus orígenes y fundamentos en un largo proceso social y político que discurre en varios, escenarios, a nivel internacional y nacional, y con la participación de distintos actores, mujeres y hombres, de la política, la administración pública y la sociedad civil.



La Plataforma de Acción de Beijing acordó entre otras medidas, integrar la perspectiva de género en las legislaciones, las políticas, programas y proyectos estatales, cuidando que antes de tomar decisiones, se analicen sus posibles efectos en mujeres y hombres, se revise su ejecución periódicamente a fin de garantizar que las mujeres sean las beneficiadas directas del desarrollo y que toda su contribución, tanto remunerada como no remunerada, se tenga en cuenta en la política y la planificación económica.

A su vez, también habla de elaborar las estrategias y metodologías adecuadas y promover la coordinación y la cooperación dentro del gobierno central a fin de conseguir que la perspectiva de género se incorpore normalmente en todos los procesos de formulación de políticas.

Los gobiernos que firmaron la Declaración, entre ellos México, se comprometen a incluir la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas públicas, planificación y toma de decisiones.

Es pertinente también remitirnos a los objetivos del milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, Educación primaria universal, Promover la igualdad de género y autonomía de la mujer, Reducir la mortalidad infantil, Mejorar la salud materna, Combatir las principales enfermedades (VIH/SIDA), Garantizar la sostenibilidad ambiental, Asociación mundial para el desarrollo.

La cuestión que se plantea es cómo atender y desde qué tipo de política se debe abordar la problemática de la desigualdad. Para lo cual, se han desarrollado las llamadas “políticas de igualdad” como estrategias de intervención orientadas a corregir las desigualdades entre personas por su pertenencia a un sexo.

La primera de ellas es el enfoque de igualdad de trato. Está basada en la idea liberal de que todos somos iguales ante la ley y que la justicia es ciega, conocida también como igualdad formal. Este enfoque representó la primera gran conquista de los derechos de las mujeres y eliminó las llamadas barreras de entrada.

En la Constitución Mexicana, el artículo 4to. Constitucional establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Este párrafo fue agregado a la Constitución en 1974, a propósito de la celebración de la Primera Conferencia Mundial de la mujer que se realizó el año siguiente en el país. Para no obviar la trascendencia que ha tenido la acción internacional en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, el Pacto de San José solicitó a los Estados elevar a rango constitucional la igualdad de derechos y libertades a todas las personas.

Sin embargo, aún y con la trascendencia que implica el reconocimiento legal, se ha podido constatar que el mero reconocimiento no otorga por sí mismo el ejercicio real de los derechos.

Tal y como lo señala Alda Facio, tradicionalmente se han hecho las investigaciones, estudios y análisis desde la perspectiva del hombre/varón occidental, blanco, cristiano, heterosexual, sin discapacidades visibles, pero lo mismo se presentan como si no tuvieran ninguna perspectiva, como si fueran totalmente objetivos, neutrales y universalmente válidos, como si la posición que ocupan esos seres privilegiados estuvieran fuera del parámetro de lo humano.

Esto sucede con el Derecho ya que éste tiene género. La presunta universalidad del derecho ha provocado un efecto perverso reafirmando las desigualdades entre hombres y mujeres. Y además no debe ser entendido como pura normatividad, hay que entender y revisar las leyes formalmente generadas, de las que se forman a través de la administración e interpretación de esas leyes y de las costumbres, tradiciones, políticas, del conocimiento y uso que le dé la gente a las leyes formalmente promulgadas o formalmente interpretadas.

Ello nos permite observar que la desigualdad sexual se manifiesta, no solamente en la generación de la norma, sino también en la procuración de la impartición de justicia, es decir, en la práctica jurídica.

Más adelante, se hará referencia a como esto mismo sucede con la no neutralidad de las Políticas Públicas.

Los estudios realizados nos indican que la desigualdad de género obedece a una multiplicidad de factores que en este enfoque no son considerados, por ejemplo, el reparto de roles y la desigual valoración entre el espacio público y privado. Esto originó que tardíamente fuera reconocida la violencia de género, aun cuando esta ocurría al interior de los hogares.

El segundo enfoque de política es el de igualdad de oportunidades. Este surge en la década de 1970 y se plantea como un complemento al enfoque anterior. Se basa en la premisa de que la igualdad legal no se traduce automáticamente en una igualdad real y que se requiere compensar una situación que de partida es desigual, por lo cual se proponen medidas diferenciadas y/o compensatorias, que permite situar a la mujer en una situación de igualdad real ante los hombres y acelerar la igualdad sustantiva.

Una de las puestas en marcha de este enfoque son las acciones afirmativas, buscando de esta manera corregir desigualdades previas en todos los ámbitos de la vida social, pública y privada. Este tipo de acciones han sido necesarias y trascendentales para visibilizar la dificultad que tiene la mujer para acceder a espacios dominados por el hombre. Por lo tanto, se logra garantizar el ingreso de las mujeres en dominios masculinizados y estos ayudan a cerrar la brecha de participación y oportunidades.

Este enfoque ha sido uno de los más estudiados en sus efectos por la relativa facilidad en la medición además de que las “cuotas de género” han sido incorporadas en la mayoría de las legislaciones electorales de los países.

Pero también ha mostrado debilidades. En primer lugar, son temporales, no modifican la orientación de la política principal ni la estructura de las instituciones, no transforman la cultura de género dominante ya que no cuestionan las causas estructurales que subyacen y que generan desigualdad y por ende, si se retiraran, en la mayoría de los casos, regresaría la desigualdad. A la vez, si no son presentadas en una política integral sino de manera aisladas, no se entienden más que como un privilegio y generan hostilidades. Aun y con todos los inconvenientes de las políticas de igualdad de oportunidades como medios para lograr el fin de la desigualdad, el tener una masa crítica de mujeres en posiciones de poder/decisión, en espacios hasta ahora vetados, no sólo permite que las cuestiones de género tengan una mayor proporción de éxito de ser incorporadas al debate público, sino que impacta directamente en la cuestión cultural y las construcciones sociales al tener una presencia simbólica. Es así que, si bien no se modifican las normas dominantes de género en las instituciones, si van introduciendo cambios a nivel simbólico y en el imaginario.

Acotar brevemente que el diseño institucional tiene mucho que ver con el éxito de las acciones afirmativas, como en el caso de las listas plurinominales que permiten asegurar previamente un porcentaje de mujeres a diferencia de los distritos uninominales o bien, el caso del programa gubernamental mexicano que otorga una beca económica superior a las niñas que a los niños para incentivar que los padres efectivamente las manden a la escuela.

El tercer enfoque de política corresponde a la transversalidad de género. En la Conferencia de Beijing se declara que superar la grave situación de desigualdad demanda el empoderamiento de las mujeres de todo el mundo, así como la exigencia de asegurar “la plena implementación de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas como una parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Bárbara Stiegler señala que en el marco del debate de esta Conferencia, como una nueva estrategia para fortalecer el papel social y político de las mujeres en la agenda política de los estados, se introdujo el concepto de transversalidad -gender mainstreaming-, que “consiste en la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización, para incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión para que estos sean útiles a la igualdad de oportunidades.

Éste no busca la eliminación de las medidas generadas bajo los dos enfoques antes mencionados, sino lo que propone es ir más allá y articular todas las acciones en un modelo integral que verdaderamente ayude a trastocar el orden social de género y que en los procesos e impacto de las políticas desarrolladas para transformar la condición y posición de las mujeres, se analice cada acción política valorando si continúan o no reproduciendo los escenarios de la discriminación en el acceso a oportunidades, recursos y poder.

La pretensión principal es entonces que todas las acciones de políticas públicas se diseñen, ejecuten y evalúen a partir de un análisis de los efectos que tendrán sobre hombres y mujeres y de esta manera, acortar las brechas de desigualdad entre los géneros. La transversalidad de género además de que busca la incorporación sistemática del principio de equidad de género en todos los sistemas, estructuras, ciclo de políticas, programas, procesos y proyectos del estado, busca también la coordinación intersectorial.

Aunque se utilizan en algunos textos de manera indistinta, conviene distinguir que institucionalizar es incorporar un valor u objetivo en las rutinas y normas del quehacer de una organización, pero la transversalidad pretende ir más allá porque busca “incorporar a la perspectiva de género a la corriente principal de las políticas”.

De tal forma que la institucionalización es parte de la política pública de igualdad, pero ésta pertenece sólo a una fase: la de “poner en marcha”, es decir, a la implementación. Y la transversalidad busca que en el diseño de una política se decida cuál es la que conviene más, la que es más factible políticamente, la que cuenta con más apoyo, la que verdaderamente va a ayudar a solucionar el problema de igualdad específico que se está planteando, la forma en la que se va a implementar, la obligatoriedad, la evaluación y por último el ajuste constante para llegar a los objetivos planteados en un inicio. Es así como la transversalidad de género es parte de una política pública macro y dentro de ese paraguas caben y se agrupan diversas acciones concretas, entre ellas, la institucionalización, aun cuando no sólo sea esa.

La integración de la perspectiva de género en políticas públicas conlleva detrás el estudio, el análisis, la investigación, una metodología. Un diagnóstico que permita observar el impacto diferenciado de cualquier iniciativa, sean leyes, programas y políticas y área o nivel en la vida de mujeres y hombres, lo que nos exige desagregar estadísticas por sexo. A fin de hacer un buen diagnóstico es fundamental la definición del problema y el enfoque de género debe estar en el planteamiento mismo del problema. También exige elegir lo que se va a medir, los indicadores tradicionales de pobreza y desigualdad no proporcionan la información necesaria que la perspectiva de género requiere para diagnosticar la realidad. Para lo cual se han construido indicadores específicos como el Índice de la Feminidad de la pobreza o el Índice de Desarrollo Relativo al Género. El desarrollo de instrumentos y mecanismos de gestión, incluidos los de la gestión financiera.

Se han descrito las políticas, pero ¿qué podemos entender por éstas? Tal como lo refiere Aguilar una política pública es un conjunto, (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver un problema cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que han tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía, acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas: acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y sociedad.

Esa definición en definitiva nos permite rescatar características trascendentales de la política pública:

Las políticas son producto de un proceso lógico y ordenado de decisiones congruentes. Son formuladas e implementadas en espacios gubernamentales y no gubernamentales. Están en el marco de una normatividad legal, dentro de un Estado de Derecho que permite coerción para su cumplimiento. Suponen la interlocución y el diálogo entre los diferentes actores de la esfera pública, para resolver lo que se define como un problema.

El ciclo de políticas públicas se ha desarrollado tradicionalmente bajo un enfoque “top- down” o arriba abajo, el cual supone que todo el proceso (identificación del problema, formación de la agenda pública, definición de objetivos, diseño y ponderación de alternativas, decisión, implementación, evaluación) está marcado por el protagonismo de los tomadores de decisiones. Pero tal vez para los fines del PEG sea más adecuado un enfoque complementario: el “bottom-up” donde se tome en cuenta la importancia que tienen los procesos administrativos y los tejidos organizacionales en que se implementan las decisiones, las cadenas de mando, los procesos burocráticos y las entramadas redes de poder.

De cualquier manera y retomando, una política pública constituye un conjunto de acciones a desarrollar a partir de la toma de decisiones en la esfera

gubernamental por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas. Rabotnikoff menciona que actualmente, el gobierno sigue representando - al menos, idealmente, en un contexto institucional democrático - la encarnación de la voluntad popular, del interés público o del bien común. La presencia de los gobiernos en la definición de los problemas, en la formulación de las políticas y/o en su financiamiento, representa un atajo cognitivo - útil - si bien algo equívoco - para identificar el objeto de estudios en el “análisis de políticas”. Por lo cual la presencia del gobierno como agente de las políticas no es suficiente para que a estas las cataloguemos públicas.

En la enunciación de política pública de Aguilar, como una de las características principales se postula “la interlocución y el diálogo entre los diferentes actores de la esfera pública, para resolver lo que se define como un problema”. La pregunta aquí es que, si verdaderamente hay esa comunicación e incorporación de las opiniones y expectativas de los colectivos de mujeres, ya que las agendas gubernamentales tienden a neutralizar la carga subversiva presente en las propuestas de cualquier movimiento social.

Con la referencia anterior, es fácil deducir por qué frecuentemente el tema de género queda excluido con todos sus componentes de la agenda gubernamental o restringido a programas aislados o asistencialistas que brindan un paliativo a situaciones específicas de mujeres. Además, es necesario considerar las constantes presiones por otros actores, en muchos casos con más poder que la de las feministas. Pues si bien uno de los elementos de éxito de la política pública es un diseño institucional adecuado, no se puede soslayar el contexto social y político donde operan las instituciones.

Virginia Guzmán refiere que la necesidad de crear mecanismos de género en el Estado fue visibilizada por los movimientos feministas en la región, en diferentes contextos, pero la gran mayoría se crearon en circunstancias específicas en que hubo cambio significativo del clima político nacional, alternancia parlamentaria o de gobierno y campañas de fuerte presión por parte de grupos de mujeres.

Si se tienen como marco las coyunturas extraordinarias con aire modernizador y un diseño de política conveniente, aun así, los cambios no se mantienen tan fácilmente en las administraciones públicas y esto es así porque están condicionados por la normatividad del Estado, las concepciones y discursos simbólicos que circulan en su interior y la fuerza política que dentro y fuera del Estado sustenta la agenda de género. Así, en primer término, se está hablando de lo que se llama el régimen de género: las normas formales, los códigos y leyes que constituyen el núcleo jurídico del poder sobre la mujer en cada sociedad y en cada país, pero en segundo lugar se establece que las instituciones tienen también su propia cultura.

Otro cuestionamiento que se hace es hasta qué punto es factible que organizaciones con dificultades de desigualdad de género en su interior pueden diseñar políticas públicas con perspectiva de género. Aruna Rao menciona que es necesario que nos preguntemos por qué el cambio no se está dando, qué funciona y qué sigue. Mientras que las mujeres han alcanzado importantes logros durante la década pasada, las políticas públicas que promueven de manera efectiva el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género no se encuentran institucionalizadas en las rutinas del día a día en el Estado. Las nuevas institucionalidades de género representan un esfuerzo muy importante de aprendizaje y un cambio a nuevas rutinas, no exento de sus propias creencias y resistencias por parte de la burocracia. Por lo tanto, las instituciones tampoco son neutras al género y para comprender adecuadamente el funcionamiento de éstas, es necesario atender a las construcciones sociales que emergen de la división de género en cuanto a la división sexual de trabajo, poder, creencias y prácticas permitidas a hombres y mujeres que no se cuestionan. Como ejemplo es a todas luces visibles que en el gobierno se puede observar que las posiciones de mayor poder y decisión están casi siempre ocupadas por los hombres, mientras, las mujeres ocupan los puestos de baja jerarquía. Esto se traduce en ver la forma en cómo se conciben los problemas y se incluyen en la agenda de gobierno, así como el rediseño de la estructura de la administración pública y la realización de cambios en la cultura organizacional.

La ascendencia ideológica del gobierno en turno igualmente pesa y pesa mucho. Porque no sólo implica quienes serán los que ocupen el poder, sino el tipo de preferencia social e intereses políticos que se quieren satisfacer en su mandato. La institucionalización de la perspectiva de género desde la representación política establece que la representación es hablar en nombre de otro y defender sus intereses, caracterizado por el diálogo y la negociación. Sin embargo, deberían de mantener el compromiso político para que desde la pluralidad se impulse la justicia social.

Aguiar a este punto refiere que un proceso de representación se vuelve político no sólo por los actores que participan ni por la lógica de su relación, sino por el tipo de bienes que están en disputa (públicos), por el proceso de interlocución de gobierno sociedad que le da origen, por el marco de la legalidad que enmarca las acciones de los representantes (Estado de Derecho) así como la legitimidad de estos últimos frente a sus mandatarios.

Ahora, si bien la mayoría de los partidos políticos han incorporado el discurso de la equidad de género, sobre todo en los momentos de contienda, no es lo mismo la agenda pública donde se discuten los problemas, a la agenda de gobierno donde se pone en marcha los mecanismos de solución. En este cambio de estafeta es donde ha surgido una profunda desilusión de las mujeres activistas y las femócratas ya que los poderes públicos deben de elaborar políticas articuladas que consideren a las mujeres sujetos de plenos derechos en todos los ámbitos de la vida social, superando las políticas centradas sólo en su “protección”.

García Pinte sugiere evitar solapamientos y contradicciones, sobre todo en los procesos de gestión que pueden ser contradictorios con las políticas de igualdad, por ejemplo, con las medidas asistencialistas o de focalización para la atención de la pobreza.

Tal y como lo menciona Tarrés refiriéndose al caso de México, la mayor parte de las asociaciones civiles y organizaciones de mujeres de los Estados supusieron que por haber participado activamente para establecer este tipo de instancias (Institutos de la Mujer), ellas tendrían prioridad para administrarlas, sin considerar que la agenda de género después de Beijing ingresa al sistema político y para ser difundida y manejada por actores o actrices inesperados si se piensa desde la perspectiva del movimiento. Así, algunas se han integrado apostando a la consolidación de las instituciones donde se puede dejar sentadas las bases para instrumentar políticas públicas favorables a la mujer o programas que se les permita mantener su relación con las organizaciones civiles. Se trata de sectores que han definido lo negociable y no negociable dentro del marco ético del feminismo. Otras se han alejado de las instancias afirmando su autonomía y enfatizando la crítica cultural.

En definitiva, con las decepciones que pueda suscitar la incorporación de la problemática en la agenda gubernamental una vez ahí es necesario iniciar con la práctica de rendición de cuentas. Tal y como lo refiere el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM, la rendición de cuentas es un elemento fundamental de las políticas democráticas y de la buena gobernanza. Es así que los funcionarios que tienen atribuciones para ejercer el poder “rinden cuentas” de lo que han hecho con la confianza del público y del ingreso nacional y, por otro lado, se adoptan medidas correctivas.

Los sistemas de rendición de cuentas con sensibilidad de género requieren no sólo la participación de las mujeres, sino también una reforma institucional con el fin de que la igualdad de género sea uno de los estándares utilizados para la evaluación del desempeño de los funcionarios.

Conclusiones

La perspectiva de género es un contenido, una mirada y una metodología que se deben introducir en las políticas públicas. Se enfrenta a muchos retos y no está exenta de complicaciones, sin embargo, se ofrecen algunas ideas de condiciones que favorecen su desarrollo:

Formar cuadros políticos y administrativos sensibles a la perspectiva de género. No pueden ser sólo unas pocas mujeres dentro de la administración las que estén impulsando este cambio (femócratas). Además, para este tema se requiere un cierto grado de especialización para desarrollar los indicadores y mecanismos que se acerquen de la mejor manera a este fin.

Sensibilizar a los tomadores de decisiones. La voluntad política es indispensable.

El compromiso de los servidores públicos para participar en la construcción de una cultura de equidad.

Estrategia de comunicación y sensibilización. Los asuntos de género ya no deben ser un asunto sólo de “mujeres”, porque si bien es cierto que beneficia la condición de las mujeres, también contribuye la de los hombres.

La perspectiva de género no puede estar circunscrita a programas específicos aislados. En el caso de que se designe una Secretaría, un Ministerio, o Instituto como órgano rector de las políticas de igualdad, debe contar con presupuesto suficiente, jerarquía, autonomía de gestión, capacidad de coordinación y comunicación intersecretarial.

Los cambios pueden ser planteados de manera gradual en un horizonte a mediano plazo e ir diseñando y ajustando hasta llegar a una institucionalidad clara, precisa y sencilla de ser aplicada.

Tal y como lo propone el neo institucionalismo económico, se necesitan diseñar mecanismos sencillos y efectivos de sanción al incumplimiento y de premios a la consecución.

El neo institucionalismo sociológico sugiere el cambio de rutinas.

Con el ánimo de solucionar el problema de inequidad, se puede y se deben utilizar diversos enfoques, diversas metodologías y técnicas. El diseño de políticas es fundamental.

Ser capaces de permitir la vigilancia y rendir cuentas, a este respecto, resulta vital las instancias de participación ciudadana e interlocución.

La sociedad civil debe mantener su interés por participar e influir y por ello debe seguir desarrollando competencias para el cabildeo, negociación, generación de redes y alianzas políticas.

En México se ha desenvuelto un Código de conducta institucional a favor de la equidad de mujeres y hombres con el fin de establecer una nueva cultura institucional que permita el trato justo, respetuoso y equitativo entre las personas. A continuación: se reproduce: Reclutamiento, selección y promoción del personal con equidad, Profesionalización de las y los servidores públicos, Valoración y apoyo al ejercicio de la maternidad y la paternidad, Supresión de la solicitud del certificado de no embarazo, Igualar la remuneración de hombres y mujeres para el mismo trabajo, Eliminación de estereotipos de género en la asignación de tareas, Supresión del lenguaje discriminatorio, Combate al acoso sexual y al abuso de poder, Trato respetuoso y equitativo, Autoridades comprometidas con la igualdad y la equidad de género.



El desarrollo de nuestros países exige que se diseñen políticas de respeto a los derechos de hombres y mujeres, para lograrlo, se debe promover la participación cívica y la consulta ciudadana en todas las fases de política pública, abogando por la transparencia y la rendición de cuentas. Las políticas con perspectiva de género exigen repensar las condicionantes que originan y perpetúan la discriminación desde cualquiera de los tres ámbitos: cultural, económico o social.

María Elena Álvarez indica que el reto es buscar nuevas prácticas culturales donde se geste una forma de vivir basada en relaciones de equidad entre hombres y mujeres y estas nuevas habrán de institucionalizarse, no sólo a través de las leyes sino a través de políticas públicas que lleven planes de acción en los que participen todos.

Nos queda un gran camino por delante, pero estamos seguros que la recompensa bien valdrá la pena.

La situación desigual de las mujeres constituye un caso especial entre todas las discriminaciones sociales. En efecto, a diferencia de otros casos, no constituyen una clase social, ni un grupo específico; no son una comunidad, ni una minoría social o racial, atraviesan todos los grupos y pueblos y, en todos ellos, son una inseparable mitad. Acabar con las condiciones que han permitido su desigualdad social y política sería, después de la liberación de los esclavos, la mayor revolución emancipadora.



CD
MX

459

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIUDADANOS JÓVENES EN MÉXICO

COMPILADOR
RODRIGO HERNÁNDEZ

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
CIUDADANOS JÓVENES EN MÉXICO