

## VOL. 7, NÚM. 12(2017): PRIMER SEMESTRE

### Tabla de contenidos

#### ARTÍCULOS.

|                                                                                                                                                                                             |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| CALIDAD DE VIDA RELACIONADA CON LA SALUD EN MUJERES<br>OTOMÍES QUERETANAS<br>Rosalía Alonso Chombo, Jorge Adán Romero Zepeda e Hilda Romero Zepeda                                          | 2-20  |
| INCIDENCIA DELICTIVA: COORDINACIÓN POLICIAL<br>¿QUÉ ESPERAR DEL MANDO ÚNICO?<br>José García Gómez                                                                                           | 21-35 |
| LA SALUD OCUPACIONAL DE UNOS ADULTOS MAYORES EN UN<br>CONTEXTO ELECTORAL DE UNA LOCALIDAD DEL CENTRO DE<br>MÉXICO<br>Cruz García Lirios, Javier Carreón Guillén y José Marcos Bustos Aguayo | 36-48 |
| IDAS Y VENIDAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN<br>AMÉRICA LATINA: EL CASO URUGUAYO<br>Alejandro Noboa Silva, Iván Sánchez, Mariano Suárez Elías                                       | 49-69 |
| LOS CLUBES DE MIGRANTES EN SINALOA Y SUS POTENCIALIDADES<br>DE DESARROLLO.<br>Renato Pintor                                                                                                 | 70-92 |

REVISTA DOXA DIGITAL, publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Chihuahua a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Calle Henry Dunant #4612, Anillo Envolvente del PRONAF, C.P. 32315, Teléfonos (01) 656 6168888 ext. 3017, <http://doxa.uach.mx>, correos electrónicos: [revista.doxa@uach.mx](mailto:revista.doxa@uach.mx). Editor responsable: José Eduardo Borunda Escobedo. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 04-2015-052609464000-203, otorgado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor dependiente de la Secretaría de Educación Pública, ISSN en trámite.

## CALIDAD DE VIDA RELACIONADA CON LA SALUD EN MUJERES OTOMÍES QUERETANAS

Rosalía Alonso Chombo,<sup>1</sup> Jorge Adán Romero Zepeda<sup>2</sup> e Hilda Romero Zepeda<sup>3</sup>

**Resumen.** Este artículo tiene como objetivo explorar las percepciones de los indígenas acerca de su salud y la forma en que reciben la atención médica. Esta investigación se vuelve relevante, ya que se identifica que hay muy pocos estudios en México que exploran la calidad de vida de los indígenas desde su propio marco interpretativo. Se parte del supuesto de que existe una discrepancia entre la visión biomédica que se tiene sobre la salud de los indígenas en el país, a la propia percepción que tienen estos grupos étnicos sobre su estado de bienestar físico, emocional, social y ambiental.

**Palabras clave:** indígenas, bioética, calidad de vida, salud, enfermedad.

## QUALITY OF LIFE RELATED TO HEALTH IN OTOMÍ WOMEN FROM QUERÉTARO

**Abstract.** This article aims to explore the perceptions of indigenous about their health, and how they receive medical care. This research becomes relevant as it is identified that there are very few studies in Mexico that explore the indigenous Quality of Life from their own interpretive framework. It is assumed that there is a discrepancy between the biomedical point of view, from their self-perception that this ethnic groups have about their physical, emotional, social and environmental well-being.

**Keywords:** indigenous, bioethics, quality of life, health, illness.

<sup>1</sup> Doctorante. Docente- Investigadora Nivel VII de la Facultad de Contaduría y Administración, Campus Amealco Universidad Autónoma de Querétaro. Coordinadora del Campus Amealco. C.P.76803. rosalia.alonso@uaq.mx

<sup>2</sup> Profesor- Investigador de la Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Querétaro, Campus Amealco. Sistema Nacional de Investigadores. C.P.76020 jorgeadan\_r@yahoo.com

<sup>3</sup> Investigadora Nivel VII, Facultad de Ingeniería / Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro. Coordinadora de maestría en Bioética. C.P. 76060. Phd.hromero@gmail.com

## 1.- Introducción

La característica más evidente que ha acompañado históricamente a los indígenas en México es su pobreza. Estos grupos comúnmente carecen de los recursos económicos suficientes como para satisfacer tan siquiera mínimamente sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, trabajo formal, seguridad, educación escolarizada, o salud (Pineda, 2002: 260). Su poca incidencia en los espacios públicos se ve reflejada en falta de servicios domiciliarios, y los entornos en los que habitan los hacen más vulnerables a contaminantes dañinos para la salud (Ávila y Velarde, 2002: 350).

Geográficamente, CONAPO identifica que, de 803 municipios con presencia predominantemente indígena, 407 son de alta y 300 de muy alta marginación, es decir, el 88% viven por debajo de la línea de la pobreza (Torres et al, 2008: 809). En términos generales, la característica de pertenecer a un grupo indígena aumenta las probabilidades de ser pobre 4.5 veces más a la de la población mestiza. El paso de los años no mejora la situación; pues mientras que la tendencia de la población mestiza es mejorar de manera gradual sus condiciones de vida, entre los indígenas la pobreza se encuentra estancada (Méndez, 2010: 2).

Como es de suponerse, esta condición de los indígenas de pobreza y pobreza extrema los hace vulnerables a sufrir todo tipo de rezagos y desigualdades en materia de salud (Pelcastre, 2007: 1). La misma Organización Mundial de la Salud enfatiza que los indígenas están en desventaja con respecto del resto de la sociedad, siendo su estado de salud peor al del resto de los grupos de la sociedad (Méndez, 2010: 8) A grandes rasgos, en los indígenas encontramos más enfermedad y más muerte (Campos, 2009: 44).

Mientras que la mayoría población mestiza en México ha hecho la transición epidemiológica (mortalidad crónico-degenerativas principalmente), los indígenas suelen morir de enfermedades prevenibles (infecciosas, mala alimentación y violentas) (Torres et al, 2008: 810).

Entre las enfermedades infecciosas destacan las de transmisión sexual (por hábitos sexuales de riesgo); las intestinales (por condiciones insalubres y falta de agua potable); y las respiratorias (por falta de vivienda y vestimenta adecuadas) (Méndez, 2010: 2). La desnutrición está presente en la mayoría de los indígenas, principalmente por no disponer de los recursos económicos como para contar con la canasta básica (Campos, 2009: 44).

Lejos de superar las enfermedades infecciosas, tal parece que entre los indígenas aumentan las probabilidades de morir por nuevas patologías surgidas de hábitos poco saludables: la diabetes por consumo de alimento chatarra y bebidas embotelladas; la cirrosis hepática por una mayor ingesta de bebidas embriagantes; y las enfermedades de transmisión sexual por encuentros íntimos con varias parejas sin hacer uso de preservativos (Amoroz, 2011: 22).

La esperanza de los indígenas con respecto a la población mestiza en México en promedio es 5 años menor. Los recién nacidos indígenas tienen una probabilidad de morir 3 veces mayor a la de los mestizos; del mismo modo, la muerte durante los 5 primeros años se duplica entre los indígenas con respecto a los mestizos (Méndez, 2010: 2).

Dentro de los grupos indígenas ya de por sí marginados, las mujeres viven en condiciones sociales que hacen que su calidad de vida en relación a la salud sea muy inferior a lo deseable, sobre todo en relación a las sobrecargas de trabajo doméstico. No suelen tener empleo remunerado, por lo que no tienen apoyo institucional para el cuidado de niños, enfermos y ancianos (cosa que lo tienen que hacer ellas); además, deben de atender animales de granja y cultivos de traspatio, todo esto por lo general sin contar con electrodomésticos<sup>4</sup> que les aligeren la carga laboral (Sandoval, 2005: 162).

Oficialmente, estos problemas de salud agravados en la población indígena se justifican mediante la aseveración de que hay poca cobertura institucional en las zonas rurales porque estas se encuentran geográficamente muy extendidas, en comunidades pequeñas y de difícil acceso; sin embargo, lo que existe de fondo es un sistemático trato discriminatorio hacia estos grupos étnicamente diferenciados (Torres et al, 2008: 812).

Desde las instituciones gubernamentales se les excluye del desarrollo, dándose oportunidades desiguales de acuerdo a la pertenencia cultural. El acceso a la salud a los indígenas está muy lejos de cubrir las recomendaciones hechas por los organismos internacionales, y esta inequidad distributiva está basada no en carencias presupuestales gubernamentales, sino en un simple y llano racismo (Méndez, 2010: 8).

En las clínicas de salud ubicadas en zonas indígenas, es común que el número de camas por habitante sea menor; el equipo médico sea obsoleto o inexistente; el inventario de

---

<sup>4</sup> Estufa, refrigerador, horno de microondas, lavadora de ropa, secadora de ropa, etc.

medicamentos siempre se encuentre en situación de no haberse surtido en meses; o no exista servicio de ambulancia para trasladar a los enfermos graves a los hospitales.

Por otro lado, el personal de salud incurre sistemáticamente en las siguientes negligencias: deficiencias en el diagnóstico; atención de baja calidad y con alto grado de insatisfacción por parte de los derechohabientes; y seguimiento insuficiente a los tratamientos prescritos (Amoroz, 2011: 22).

Diversas investigaciones previas enfatizan que el personal de salud ubicado en clínicas rurales tratan con racismo a los indígenas, dándoles malos tratos de múltiples maneras: se les levanta la voz y se les habla con lenguaje altisonante cuando no hablan el español; se les amenaza con quitarles el beneficio de la asistencia médica; se les practican intervenciones invasivas sin consentimiento informado; y se les somete a prácticas biomédicas que no son sensibles a sus nociones culturales de pudor (Amoroz, 2011: 21; Torres et al, 2008: 812).

Como se podrá observar en los párrafos anteriores, la salud ha sido medida en indicadores tradicionales como morbilidad, mortandad y esperanza de vida (Tuesca, 2005: 80). Bajo estos instrumentos de medición, es fácil caer en la falacia economicista de que a mayor nivel socioeconómico, mayor salud; cuando en los hechos abundan los casos en donde grupos viviendo en condiciones de vida objetivamente peores que otros, sienten que tienen un mayor bienestar corporal (Moyano y Priego, 2009: 35).

Lo que se trata es precisamente romper con el paradigma dominante biomédico y mercantilista de las instituciones sanitarias oficiales, que consideran que la atención a la salud es un producto de consumo, en donde sólo importan los factores cuantitativos que se traducen en entradas y salidas de dinero (Fernández et al, 2010: 170).

Por lo tanto, se requiere otro marco interpretativo que contemple la salud y la enfermedad de manera más holística, tomando en cuenta elementos como el crecimiento personal, la realización de las potencialidades y el bienestar subjetivo; y como tal se propone el concepto de Calidad de Vida<sup>5</sup> (Ardila, 2003: 162).

A grandes rasgos, Calidad de Vida es el conjunto de condiciones que contribuyen a hacer la vida agradable y valiosa (Fernández et al, 2010: 170). Antes que situaciones materiales,

---

<sup>5</sup> Como definición se entenderá calidad de vida como “Una medida compuesta de bienestar físico, mental y social, tal como la percibe cada individuo y cada grupo, y de felicidad, satisfacción y recompensa” (Ardila, 2003: 163).

se entiende por el concepto de Calidad de Vida que los humanos tienen derechos para garantizar mínimamente el desarrollo potencialidades como su libertad, su libre albedrío, buenas relaciones sociales, seguridad e integridad física (del Amo, y Moctezuma, 2008: 2).

Se entiende por Calidad de Vida la capacidad de darse cuenta de su propia existencia, evaluándola a través de tanto sus propios estándares vivenciales, como de sus referentes culturales. Para establecerlo de manera cuantitativa, por lo general se toman en cuenta indicadores socioeconómicos tradicionales, más apreciaciones subjetivas sobre bienestar. (Urzúa y Caqueo, 2012: 64).

Como principal exponente del cual se desprende el Concepto de Calidad de Vida, se tiene al economista Amartya Sen, que afirma que para determinar el nivel de vida de un individuo no bastan los bienes materiales ni la utilidad que estos reporten, sino más bien establecer las condiciones sociales para que las personas puedan desarrollar sus capacidades.

Una mala calidad de vida se asociará con la pobreza, pero ser pobre no sólo es carecer de recursos económicos, sino sobre todo de sentir vergüenza, es decir, la sensación de que no se forma parte del bienestar generalizado, y que por ello las personas no pueden tener autoestima. Por ello, Calidad de Vida es poder cumplir las expectativas sociales mediante el derecho a acceder a bienes materiales a través de políticas públicas que lo hagan posible (Vera, 2005: 177).

Desde una perspectiva bioética, la calidad de vida es la que hace posible que un humano se desenvuelva con dignidad. Un agente adquiere la cualidad de autonomía moral en cuanto tenga la autopercepción de que su corporeidad y su entorno le permitan desarrollar libremente sus potencialidades y su felicidad.

Aludiendo a los principios básicos de bioética, se obtiene calidad de vida cuando hay autonomía, reflejada en su grado de satisfacción general hacia la vida, cuando se percibe que se están respetando los valores propios, y existe la posibilidad de su ejercicio de las generaciones futuras.

La justicia se vuelve también elemento de la calidad de vida, en tanto permite que se dé una distribución de los recursos sociales de una manera equitativa, así como se dé un respeto por el equilibrio ecológico. Finalmente, la beneficencia y la no maleficencia se entienden como imprescindibles para alcanzar la calidad de vida, ya que la convivencia pacífica se logra no solo

mediante procurar no hacer daño intencional a otro, sino más bien ayudarlo a alcanzar su propia autorrealización (Asnariz, 2014: 4).

En aspectos de salud, cobrará importancia no sólo el hecho de contar o no con una enfermedad, sino de que existan canales institucionales y sociales que permitan externar la vivencia del estado físico, para que la irrupción a la cotidianidad de malestar sea haga pública, validada, y comience a ser curada desde el mismo momento en que sea “absuelta” de motivo de vergüenza (Urzúa et al, 2011: 139).

El desequilibrio físico es acompañado de una crisis emocional de ansiedad, miedo y desorientación, trastornando sus actividades físicas, laborales e interpersonales. Es a través del apoyo social e institucional es como se puede lograr la adaptación y superación a dicho acontecimiento vital (Vinaccia et al, 2008: 127).

Siendo así, la Calidad de Vida Relacionada con la Salud (CVRS) es un concepto relacionado al mismo tiempo con la salud y la enfermedad, con el bienestar social, la distribución equitativa de los recursos económicos del país, políticas públicas, valores culturales, la satisfacción de las necesidades humanas y los derechos positivos.

Así, para obtener información cuantificable sobre CVRS, se hace uso de indicadores multidimensionales que indaguen sobre los elementos sociodemográficos, las actividades asistenciales, la valoración de la atención por parte de los derechohabientes, y la percepción del mismo sujeto sobre las funciones de su cuerpo (Tuesca, 2005: 80).

Indicadores frecuentes son: el estado completo de bienestar físico, bienestar mental, disponibilidad de servicios de salud, y prevención de enfermedad mediante prácticas y entornos saludables (del Amo, y Moctezuma, 2008: 4).

La población total del municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro en 2010 era de 62, 197 habitantes. De esta, 51, 295 habitantes (82%) se encuentran ubicadas en localidades rurales (INEGI, 2010: 1; INEGI, 2011: 9). Amealco de Bonfil es uno de los municipios del estado de Querétaro con mayor presencia indígena (27%), comprendida principalmente por el grupo étnico otomí o ñahñu (99 %) (INEGI, 2010: 2; INEGI, 2011: 10).

Históricamente en México, la condición de indigenismo viene aparejada a la pobreza, así que en 2012 la población pobre del municipio representaba el 77% y en pobreza extrema<sup>6</sup> fue del 25% (CENEVAL, 2012: 16).

Con respecto a los servicios de salud, datos oficiales reportan que el 75% de las personas en el municipio citado tiene derecho de a servicios médicos por parte de alguna institución pública o privada; siendo el servicio de Seguro Popular el más recurrido, atendiendo el 65.2% de la población (INEGI, 2010: 1; INEGI, 2011: 10).

En la cabecera municipal, se pueden encontrar varias clínicas particulares, una clínica del Seguro Popular, otra del ISSSTE y otra a cargo del IMSS. Concretamente en San Idelfonso Tultepec, hay un centro de salud por parte del Seguro Popular, en donde se proporcionan consultas solamente de manera quincenal; en los hechos, en la mayoría de los casos los habitantes de la localidad de San Idelfonso Tultepec tienen que trasladarse a la cabecera municipal para atender su salud (Rivera, 2013: 56).

## **2.- Materiales y Métodos**

Se realizó una encuesta a 10 mujeres de la comunidad del barrio de Xajay, Comunidad de San Idelfonso Tultepec municipio de Amealco de Bonfil, estado de Querétaro, México. La encuesta se basa en un instrumento validado y estandarizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre Calidad de Vida Relacionada con la Salud (CVRS).

Este trabajo cuantitativo forma parte del diagnóstico comunitario participativo del proyecto de investigación-intervención para mejorar la alimentación del barrio de Xajay, emprendido por la Licenciatura en Desarrollo Local, Universidad Autónoma de Querétaro, plantel Amealco.

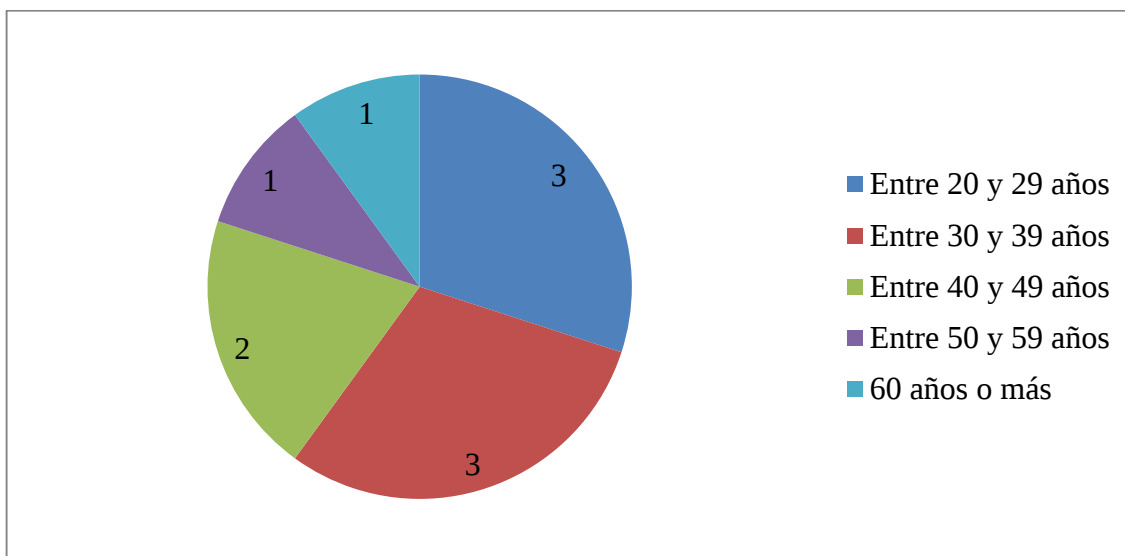
## **3.- Resultados**

En la gráfica número 3.1 se muestra la edad de las mujeres entrevistadas por intervalos. 6 de 10 tienen edades comprendidas entre los 20 y los 39 años; 2 de 10 años su edad es de entre 40 y 49 años; y 2 de 10 tiene 50 años o más:

---

<sup>6</sup> Por pobreza extrema se entenderá “Aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales”. (CENEVAL, 2012: 14)

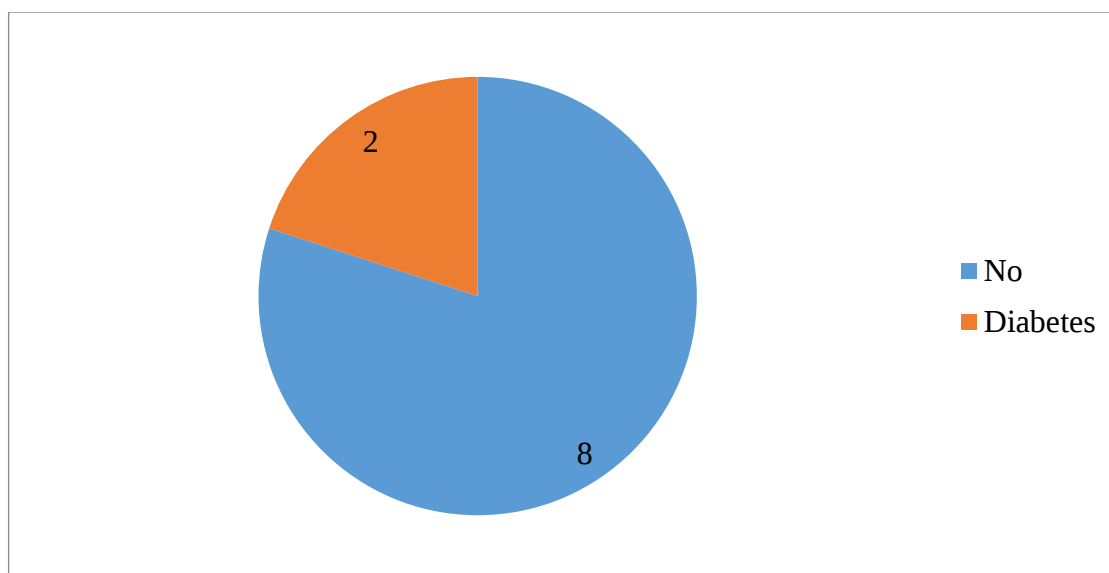
### 3.1.- Edad



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.2 se muestra la presencia de enfermedades entre las personas del grupo. 8 de 10 se reconocen a sí mismas como sanas, mientras que dos de ellas tienen la enfermedad crónico-degenerativa de la diabetes:

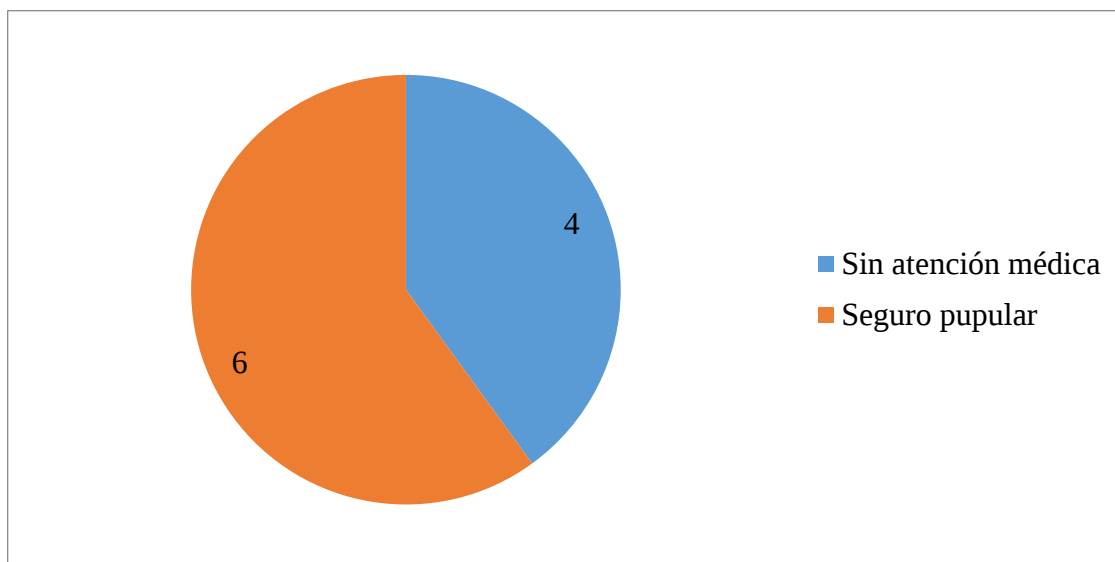
### 3.2.- Presencia de alguna enfermedad



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.3 se muestra la cobertura de atención médica por parte de instituciones gubernamentales. 4 de 10 mujeres del grupo afirman no estar afiliadas a ninguna institución de salud:

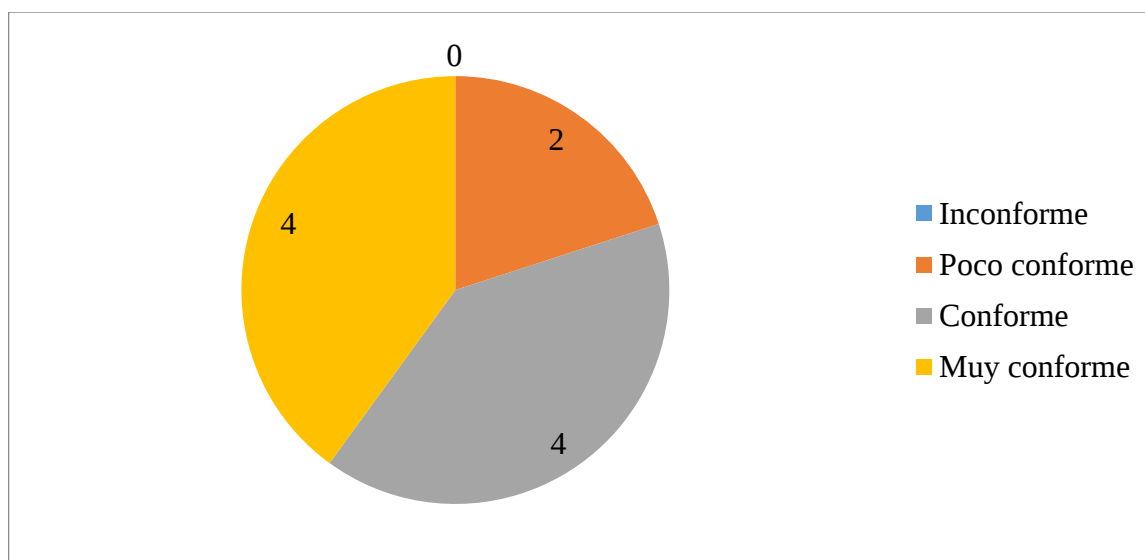
### 3.3.- Atención médica



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.4 se muestra la percepción que se tiene sobre su propio estado físico. Las mismas dos mujeres con diabetes aseveran que su salud es lamentable, mientras que el resto oscila en sentir entre buena y muy buena salud:

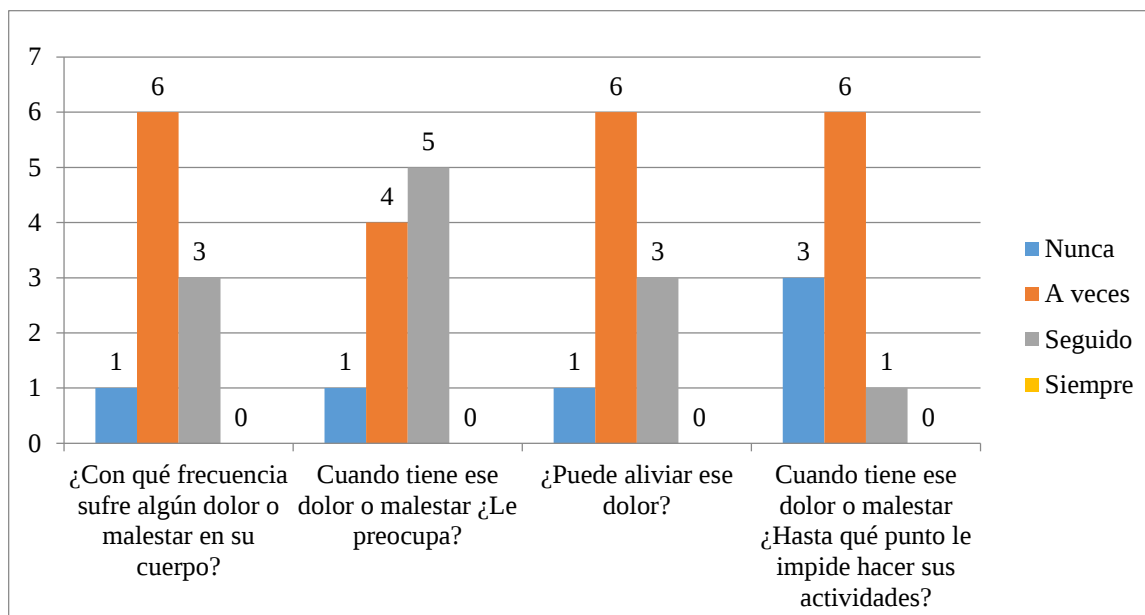
### 3.4.- Satisfacción sobre su estado de su salud



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.5 se muestra cuál es su percepción sobre el dolor físico. Destaca el hecho que, ante la presencia del malestar físico, 1 de 10 afirma que no puede hacer nada para aliviarlo, mientras que 6 de 10 sólo a veces mitiga el dolor:

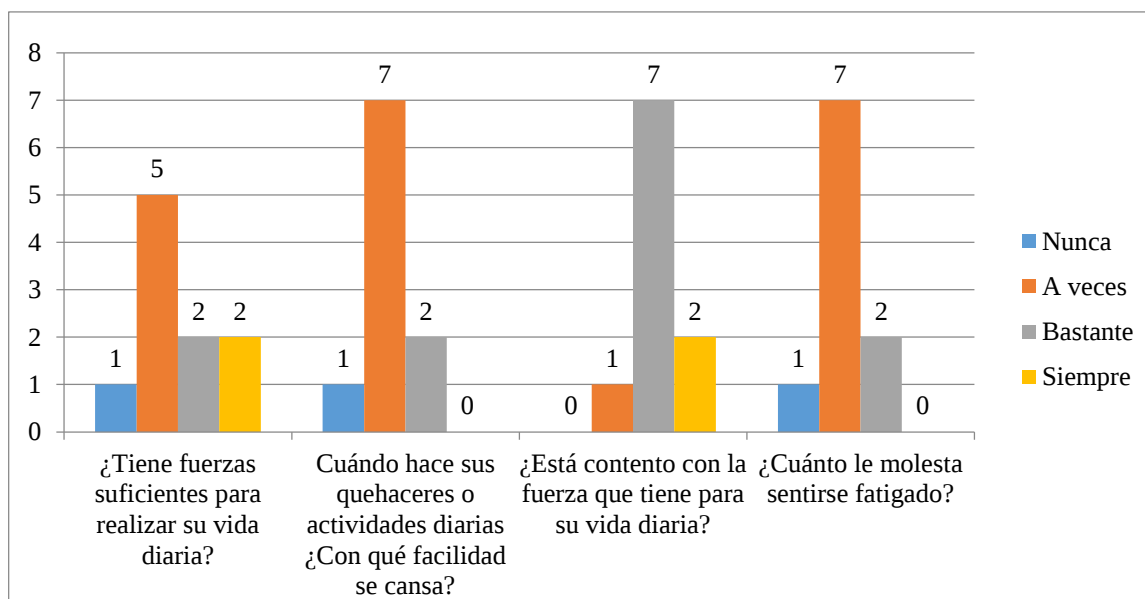
### 3.5.- Percepción sobre el dolor físico



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.6 se muestra su apreciación sobre sus energías. Sobresale el que 9 de 10 termina a veces o siempre cansada al final del día, y que 6 de 10 piensa que nunca o a veces tiene fuerzas suficientes para el quehacer diario:

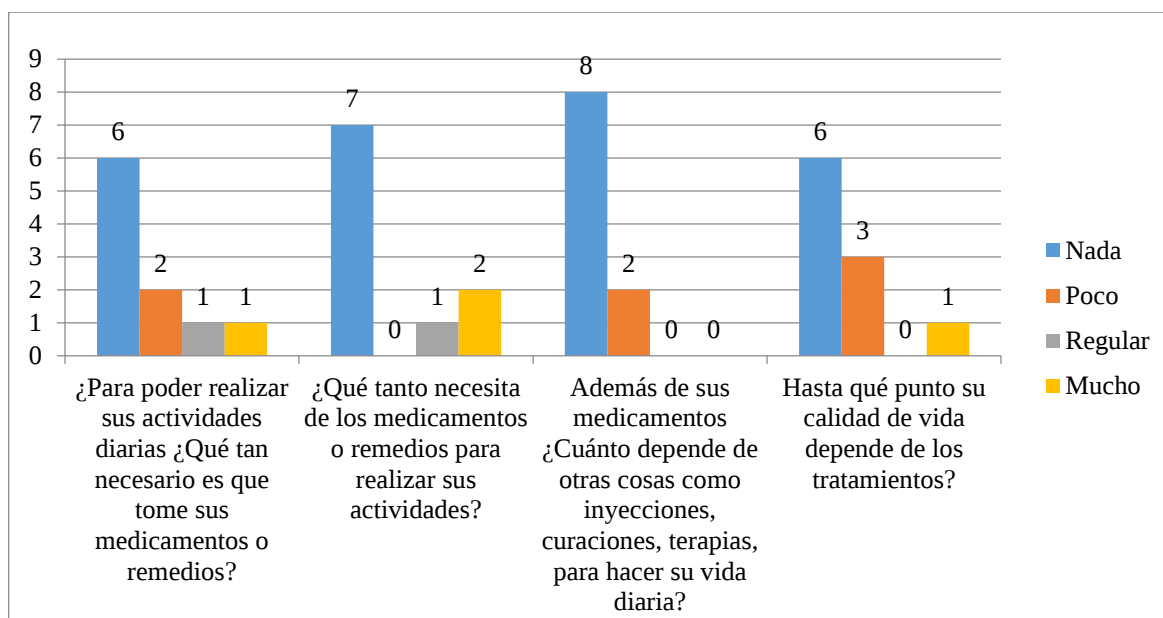
### 3.6.- Percepción sobre vitalidad



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.7 se muestra la dependencia hacia los medicamentos. En general, un grupo de 7 de 10 afirma no necesitar medicina, mientras que, en diversos grados, 3 de 10 hace uso frecuente de drogas:

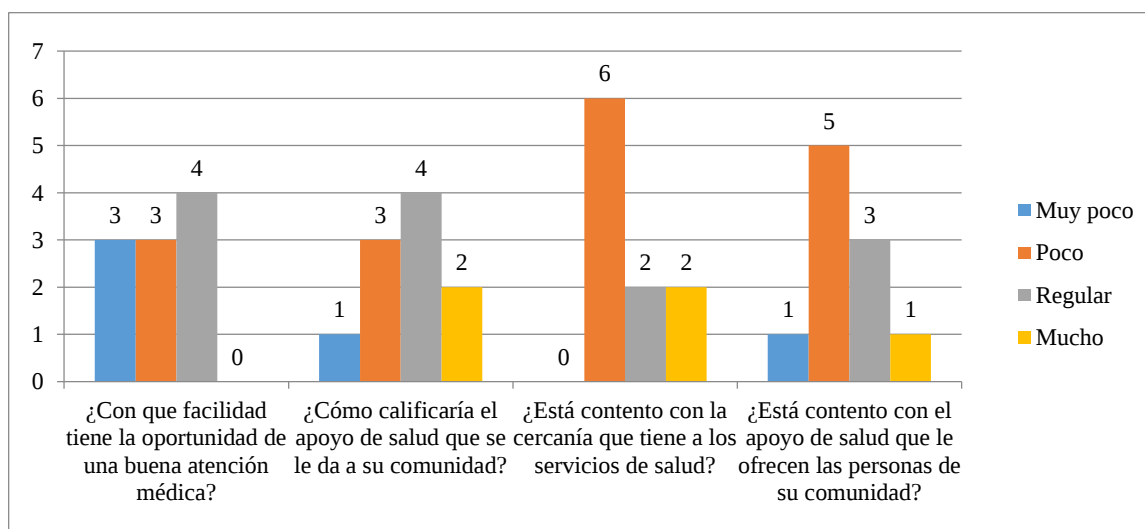
### 3.7.- Uso de medicamentos



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.8 se muestra su valoración sobre su disponibilidad de asistencia médica. En promedio, 6 de 10 considera que su salud es atendida de manera deficiente, en tanto a accesibilidad como en calidad:

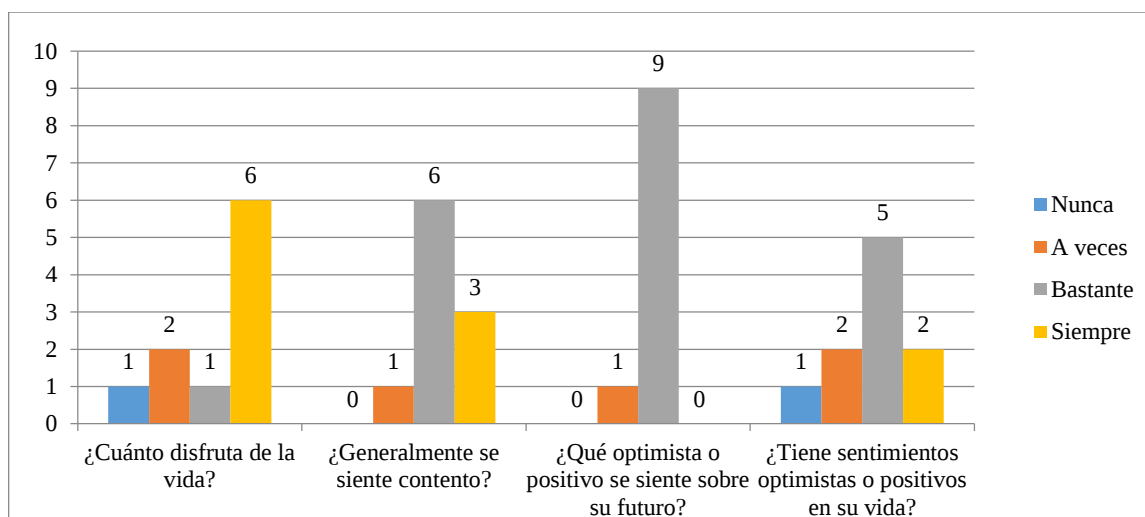
### 3.8.- Asistencia médica



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.9 se muestra su sensación emocional general. 3 de 10 señoras afirma que no disfruta la vida o sólo lo hace a veces, a su vez que 3 de 10 no se siente optimista o sólo lo en ocasiones:

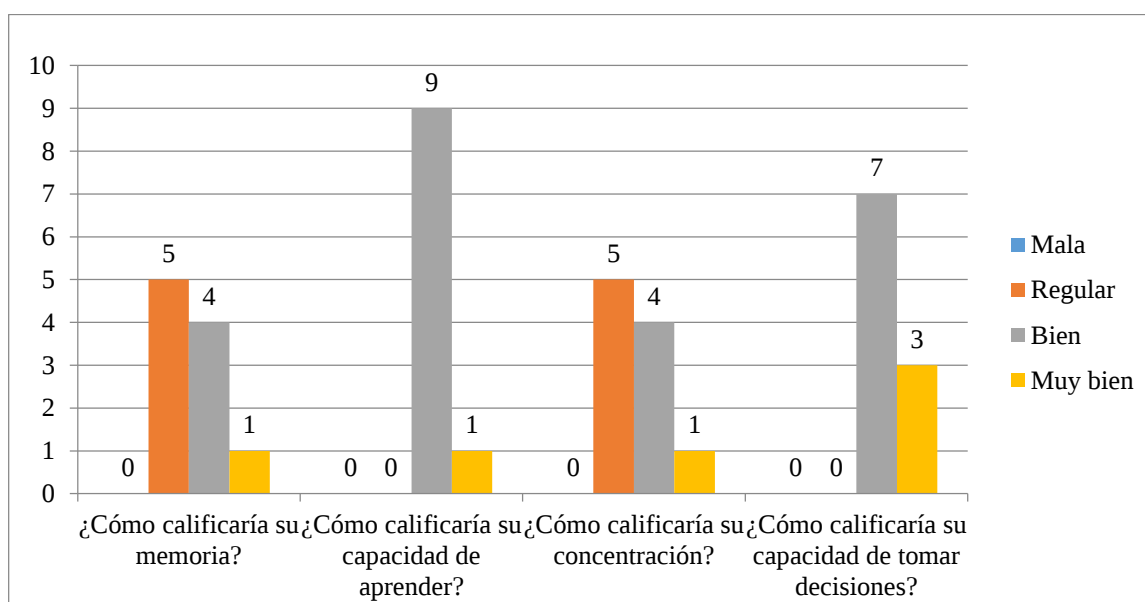
### 3.9.- Optimismo



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.10 se muestra su autoevaluación sobre sus capacidades intelectuales. En términos generales, las mujeres en cuestión se sienten bastante competentes, ya que confían en su capacidad de aprender y tomar decisiones:

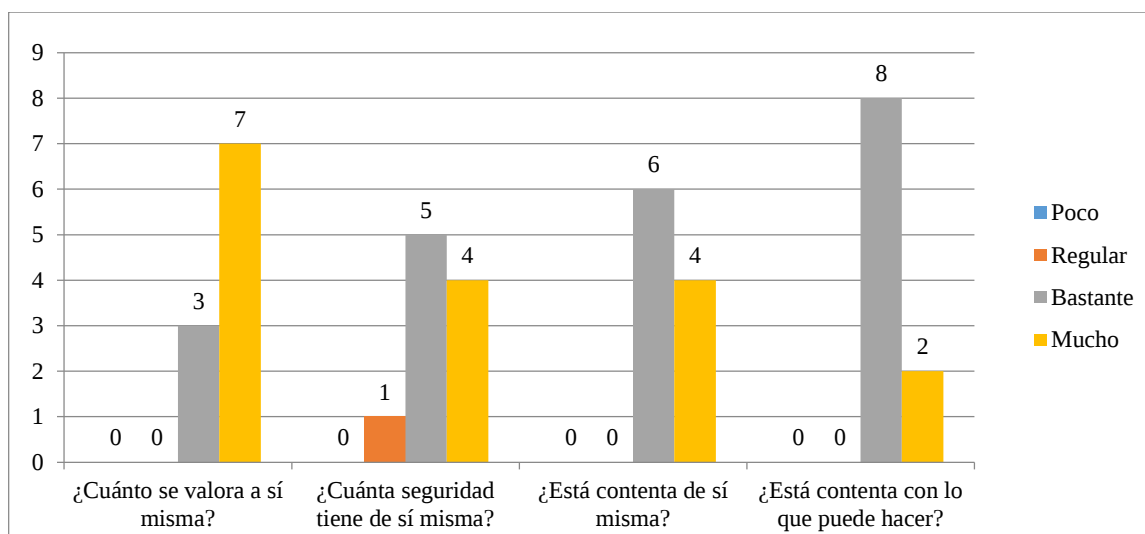
### 3.10.- Percepción sobre capacidades intelectuales



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.11 se muestra su autoestima. En este aspecto, las entrevistadas muestran valores altos, siendo que se prácticamente todas se sienten seguras, capaces, contentas de sí mismas y altamente valoradas:

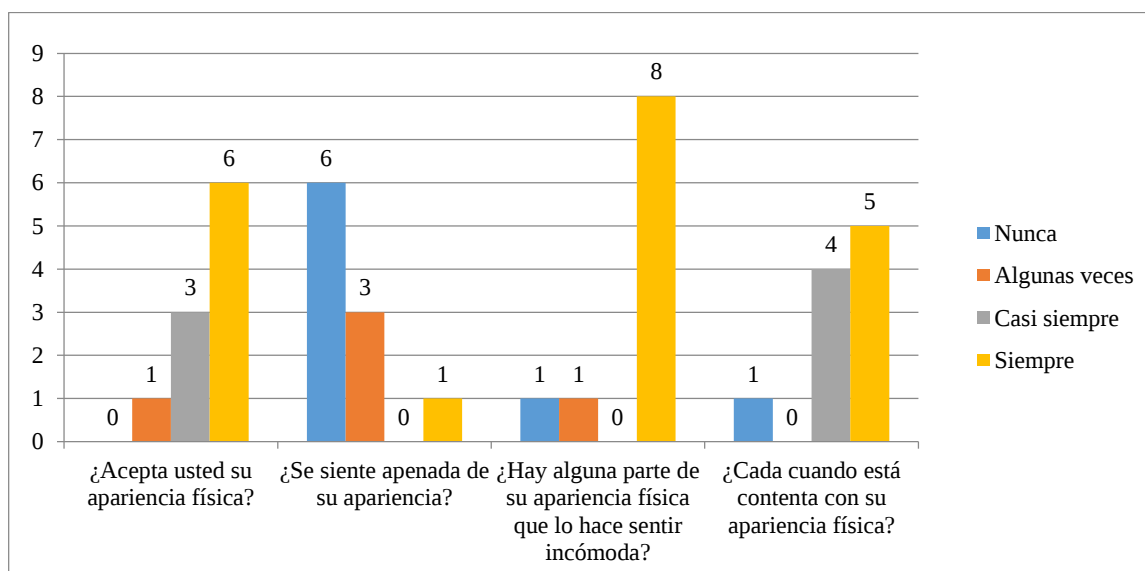
**3.11.- Autoestima**



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.12 se muestra cuál es su aceptación sobre su propia apariencia. De la misma manera, en todos los rubros casi toda la muestra se siente satisfecha con su imagen y con su cuerpo:

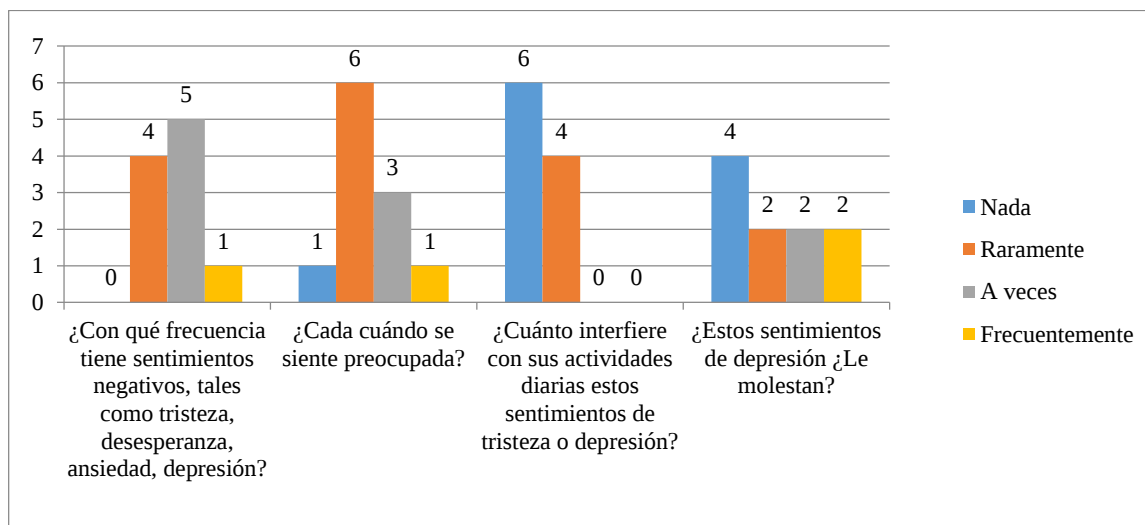
**3. 12.- Aceptación de apariencia física**



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 3.13 se muestra su reconocimiento sobre su propensión a la depresión emocional. En términos generales, este malestar emocional está presente en 4 de 10 mujeres de la muestra en sus múltiples manifestaciones.

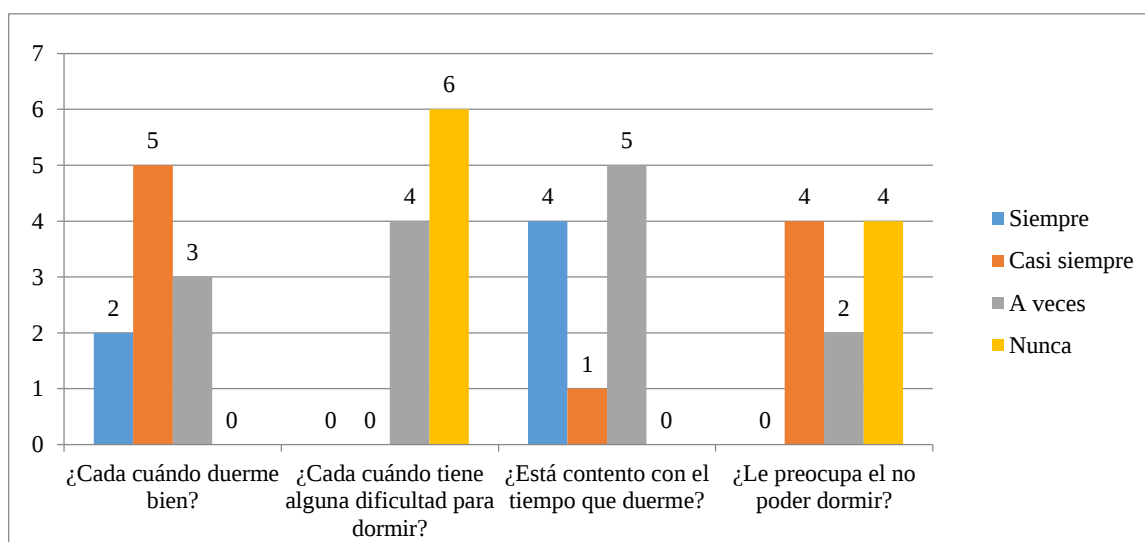
**3.13.- Depresión emocional**



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 14 se muestra el cómo pueden reparar energías por medio del sueño. A pesar de que en casi todos los rubros no hay dificultades, 5 de 10 afirma que solo a veces el tiempo de dormir es suficiente para restablecerse:

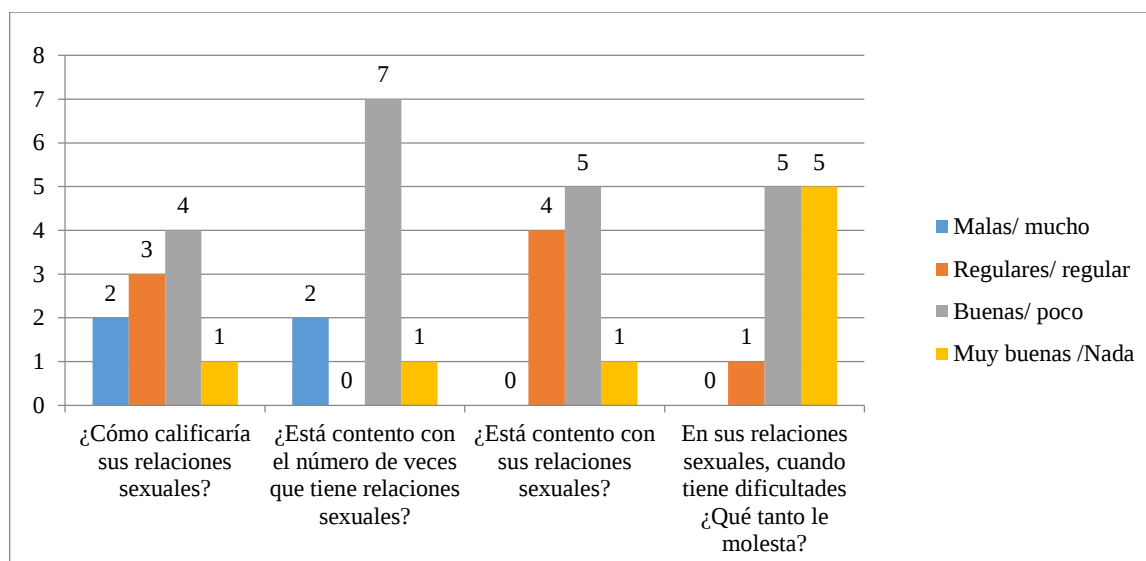
**3.14.- Percepción sobre el sueño**



**Fuente:** Elaboración propia.

En la gráfica número 15 se muestra su satisfacción sobre la vida íntima. En lo de satisfacción sobre las relaciones sexuales, un aproximado de 4 de 10 mujeres encuentra que estas son apenas satisfactorias o insatisfactorias:

### 3.15.- Sexualidad



**Fuente:** Elaboración propia.

## 4.- Conclusiones

Por medio de la información obtenida en la muestra de entrevistadas, se puede inferir que en la población indígena otomí del estado de Querétaro existen tendencias significativas con respecto a su salud física, cobertura médica y salud emocional.

Tomando en consideración las gráficas de edad, presencia de enfermedad, satisfacción sobre su estado de salud y uso de medicamentos, observamos que las personas de más de 50 años aseveran que su salud es mala, y esto se debe principalmente a la presencia de enfermedades crónico degenerativas propias de las personas de edad avanzada.

En cambio, el grupo de entrevistadas de entre 20 y 49 años, juzga que su salud física no es motivo de preocupación.

Recuperando la información vertida en los gráficos atención médica, percepción sobre el dolor físico y asistencia médica, se encuentra que un aproximado de la mitad de las personas entrevistadas considera que su cobertura de salud es deficiente, no teniendo a quién recurrir ante la presencia de la enfermedad; incluso aproximadamente la mitad de la muestra percibe

que, ante una situación de malestar físico, es muy azarosa la posibilidad de proporcionarse una atención adecuada.

Analizando la información de los cuadros percepción sobre vitalidad y percepción sobre el sueño, se concluye que las mujeres terminan sumamente cansadas al término del día, y que incluso el tiempo disponible para dormir no es lo suficiente como para convertirse en reparador.

Esto puede ser la manifestación de que las actividades que una mujer indígena promedio tiene que realizar día con día son físicamente muy demandantes, abrumadoras, y por ello, extenuantes; actividades productivas y reproductivas en demasía, que necesariamente, harán mella en su salud.

Retomando lo obtenido en las gráficas optimismo, percepción sobre sus capacidades intelectuales, autoestima, aceptación de apariencia física y depresión, se identifica que en el aspecto emocional las personas de la muestra tienen calificaciones altas, mostrando una gran aceptación de su vida, de su personalidad y de su apariencia física. No se distingue que en el entorno exista una propensión hacia las patologías psicológicas.

Por último, sobre el cuadro de sexualidad, destaca el hecho que esta no sea satisfactoria para casi la mitad de las entrevistadas. Para dar explicación a lo anterior, habría de agregarse de forma complementaria que el estado civil de 2 de 10 es viudez y 2 de 10 es abandonada.

Ante la falta de pareja y ante el rechazo social dentro de las comunidades otomíes de que las mujeres puedan darse satisfacción sexual con otras parejas que no sean sus esposos, es como esta ausencia de encuentros íntimos, ocasiona que este tema en particular les resulte insatisfactorio.

Los entornos en donde se desarrollan los indígenas otomíes son más saludables de lo que se suele suponer. Esta condición favorable al buen desarrollo físico y emocional se da sobre todo a las condiciones sociales comunales, que son calificadas como de convivencia estable, pacífica, donde todos se conocen entre sí, hay confianza entre ellos y se apoyan los unos a los otros (del Amo, y Moctezuma, 2008: 9).

Por el contrario a lo que se suele asumir que en comunidades con un alto grado de industrialización o nivel socioeconómico alto necesariamente implica calidad de vida satisfactoria, desde un marco interpretativo de la bioética se cuestionaría que es precisamente en las sociedades estereotipadas por los medios masivos de comunicación occidentales como ideales, donde se suele presentar que hay una percepción de que la calidad de vida se encuentra

deteriorada: baja autoestima, frustración de las capacidades, recelo para con la sociedad y sensación generalizada de infelicidad (Pareja, 2015: 2).

El problema de las comunidades indígenas surge en cuanto no hay apoyo institucional que vele de manera comprometida y sin discriminación la consecución de una Calidad de Vida en Relación a la Salud. Para ello, lo conveniente es que sean los mismos agentes los que diseñen su propia asistencia sanitaria; por su puesto auxiliándose del sector académico y biomédico, pero partiendo principalmente de sus propios pareceres y saberes de lo que es salud y enfermedad, tanto física, emocional, social, ambiental y espiritualmente (Campos, 2009: 45).

## Referencias

- Amoroz, I. (2011) El derecho a la salud en comunidades indígenas del Estado de Chiapas. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 6 (11) 8-37.
- Ardila, R. (2003) Calidad de vida: una definición integradora. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 35(2) 161-164.
- Asnariz, T. (2014, mayo) ¿Cómo relacionamos el aspecto inmunológico con la calidad de vida y bioética? Jornadas de Psicoimmunología. Trabajo presentado en Jornadas de Psicoimmunología, Mar del Plata, Argentina.
- Ávila, C. y Velarde, E. (2002) Evaluación de la calidad de vida. *Salud Pública de México*, 44 (4) 349-361.
- Campos, R. (2009) Los retos de la Salud Intercultural en México. *Aquí estamos. Revista de exbecarios indígenas del IFP-México. Miradas indígenas sobre la salud pública*. 6 (11) 44-51.
- CENEVAL (2012) *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Querétaro 2012*, Distrito Federal, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Del Amo, S. y Moctezuma, S. (2008) Bienestar o calidad de vida, en una comunidad de la sierra totonaca de Veracruz. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 3 (5) 1-18.
- Fernández, J., Fernández, M., Cieza, A. (2010) “Los conceptos de calidad de vida, salud y bienestar analizados desde la perspectiva de la clasificación internacional de funcionamiento (CIF)” *Revista Española de Salud Pública* 2010; 84 (2) 169-184.
- INEGI (2010) *Censo de población u vivienda 2010. Estado de Querétaro. Información por municipio. Amealco de Bonfil*. Aguascalientes. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI (2011) *Panorama sociodemográfico de Querétaro*. Aguascalientes. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Méndez, R. (2010) Condiciones de vida y salud en zonas indígenas de Yucatán, México: 1990 y 2005. *Población y Salud en Mesoamérica*, 8 (1) 1-18.
- Moyano, E. y Priego, C. (2009) Marco teórico para analizar las relaciones entre paisaje natural, salud y calidad de vida. *Sociedad Hoy*, (16) 31-44.
- Pareja, J. (2015) ¿Qué entiende la bioética por calidad de vida? Usos y abusos del concepto. Fundación Bioética. Consultado el 13 Julio de 2015. Disponible en: <http://www.bioeticacs.org/?dst=cvida>
- Pelcastre, B. (2007) La salud de los pueblos indígenas: acciones y políticas. *Salud Pública de México*, 49, 83.
- Pineda, S. (2002) La mujer indígena: ante la pobreza. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 9 (28) 251- 264.
- Rivera, A. (2013) Jóvenes, ritos de paso y educación en el rincón de San Idelfonso Tultepec, Amealco, Querétaro. Querétaro. Universidad Autónoma de Querétaro.
- Sandoval, A. (2005) Pobreza y género en los indígenas contemporáneos. *Revista Argentina de Sociología*, 3 (5) 156-171.
- Torres, K., Arredondo, A., Duarte, M. y Madrid, V. (2008) “La mujer indígena,

- vulnerable a cáncer cérvicouterino: Perspectiva desde modelos conceptuales de salud pública”, en *Salud en Tabasco*, 14 (3) 807-815.
- Tuesca, R. (2005) La calidad de vida, su importancia y cómo medirla”, en *Salud Uninorte*, (21) 76-86.
- Urzúa, A. y Caqueo, A. (2012) Calidad de vida: Una revisión teórica del concepto. *Terapia Psicológica*, 30 (1) 61-71.
- Urzúa, A., Pavlov, R., Cortés, R., Pino, V. (2011) “Factores Psicosociales Relacionados con la Calidad de Vida en Salud en Pacientes Hemodializados” *Terapia Psicológica*, vol. 29, núm. 1, julio, 2011, pp. 135-140,
- Vinaccia, S., Fernández, H., Quiceno, J., López, M., Otalvaro, C. (2008) “Calidad de Vida Relacionada con la Salud y Apoyo Social Funcional en Pacientes Diagnosticados con VIH/Sida”, en *Terapia Psicológica*, vol. 26, núm. 1, julio, 2008, pp. 125-132.
- Vera, R. (2005) “Elementos constitutivos para medir la pobreza y la calidad de vida”, en *Espacios Públicos*, vol. 8, núm. 15, febrero, 2005, pp. 176-189.

## INCIDENCIA DELICTIVA: COORDINACIÓN POLICIAL ¿QUÉ ESPERAR DEL MANDO ÚNICO?

José García Gómez<sup>7</sup>

**Resumen.** El mando único policial, como antes la coordinación, levanta amplias expectativas. Pero ¿qué podemos esperar? La estadística descriptiva nos indica que no es sensato esperar reducción delictiva. No obstante, se cree pertinente hacer pruebas estadísticas más sólidas. Este trabajo hace inferencia acerca de la diferencia entre las medias delictivas en dos grupos de estados. Uno con mando único y/o coordinación policial o mayor cantidad de atenciones llevadas a cabo por la policía estatal. El segundo, con aquellos en los cuales no se observa lo especificado anteriormente. El resultado es que la incidencia delictiva media en ambos grupos es similar.

**Palabras clave:** incidencia delictiva, delito, victimización, estadística delictiva, seguridad pública.

**Abstract.** *The single police command, as before the coordination, raises wide expectations. But what can we expect? Descriptive statistics indicate that it is not wise to expect criminal reduction. However, it's considered appropriate to make more robust statistical tests. This paper makes an inference about the difference between criminal means in two groups of states. One with those with presumed single command or police coordination or greater amount of attention conducted by state police. Another, with those in which aren't satisfied the conditions of the first. The result is that the average of crime incidence in both groups is statistically similar.*

**Keywords:** *crime incidence, crime, victimization, criminal statistics, public security.*

---

<sup>7</sup> Profesor de tiempo completo nivel B en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de Universidad Autónoma de Baja California (UABC), tiene Perfil Deseable PROMEP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Es Ingeniero Civil con especialidad en Obras Urbanas por el Instituto Tecnológico de Tijuana (1990), Maestro en Administración Integral del Ambiente por el Colegio de la Frontera Norte (1998) y Doctor en Estudios del Desarrollo Global por la U.A.B.C (2008). Correo: garcia.jose39@uabc.edu.mx

## Introducción

En la actualidad el mando único policial en los estados, como antes lo hizo la coordinación, levanta amplias expectativas de éxito en el combate a la inseguridad pública. Por ejemplo, la visión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago); expresada por su líder, Erubiel Ávila Villegas, el gobernador del Estado de México, es que en el combate a la inseguridad, es mejor tener treinta y dos policías estatales que tratar de componer los más de mil ochocientos cuerpos policiacos municipales, que son con los que cuenta el país actualmente.

Más de mil ochocientas corporaciones policiacas municipales con dificultades económicas, de información, certificación y de control de confianza. Lo anterior, al entregar recientemente la Conago, mediante comisión integrada por quince gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal, presentó ante la mesa directiva del Senado de la República una propuesta para la implementación de la Policía Única Estatal (Becerra, 2016).

Esa perspectiva es compartida, aunque con matices, por distintos actores políticos y organizaciones partidistas. Por ejemplo desde el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso, el diputado Jesús Zambrano, al reiniciar las actividades de esa Comisión instó a sus compañeros legisladores a evitar entrampamientos en posiciones irreductibles y en su caso, dictaminar de manera simultánea las iniciativas ya presentadas sobre el tema así como las que diversas bancadas estén por presentar formalmente (Damian y Venegas, 2016).

Esa llamada a la premura en la dictaminación sin dilaciones que hace el legislador Zambrano está impulsada por una visión que percibe la necesidad de establecer una coordinación para hacer más efectiva y eficaz la acción de los cuerpos policiacos de todo el país, para reducir los índices de inseguridad (Damian y Venegas, 2016). Si bien matiza, particularmente en el combate al crimen organizado y añade, urge que se tomen decisiones al respecto, la resolución no debe aplazarse más.

En el caso del Partido Acción Nacional (PAN), la perspectiva parece ser similar. Señala su coordinador en la Cámara de Diputados, Marko Cortez, estar de acuerdo con el mando único, a condición que sea de naturaleza mixta y subsidiaria. Es decir un mando único flexible con policías estatales únicamente donde resulte necesario teniendo tanta policía como sea posible. Lo anterior con intención de evitar la concentración de poder en los gobernadores (Rosas, 2016).

Respecto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) si bien todavía hasta hace unos pocos días no se observaba una postura clara, por un lado su coordinador en la cámara de diputados César Camacho declaraba, habrá mando único, su líder en el senado Emilio Gamboa señalaba, no se ha definido si vamos por el mando único o no (Damian y Venegas, 2016b). En su reciente convención de Querétaro el coordinador del grupo Legislativo Mauricio Ortiz Proal, afirmó: sin duda alguna vamos por el mando único y esperar en el Congreso Federal un pronto acuerdo en el tema (Vilchis, 2016).

La visión expresada por el señalado coordinador del Partido Revolucionario Institucional es similar a la expuesta por distintos actores: avanzar en la consolidación de los cuerpos policiacos, la no viabilidad de buen servicio de seguridad a partir de múltiples policías, imposibilidad de profesionalización, etc., menos cuerpos policiacos, más policías mejor preparadas, posibilidad de varias estrategias en términos operativos más eficientes, en resumen, menos cuerpos policiacos para que se pueda trabajar mejor (Vilchis, 2016).

No obstante, realmente ¿Qué es lo que racionalmente podemos esperar del mando único o la coordinación policial? ¿Mayor eficiencia y por lo tanto reducción de la incidencia delictiva nacional?

La revisión de la estadística descriptiva delictiva nacional y por estados, nos indica que no es racional esperar reducción de la incidencia delictiva. En los últimos años en varios de los estados del país presumiblemente se ha fortalecido la referida coordinación policial o francamente instaurado el mando único; que pudiera considerarse una coordinación extrema.

No obstante, la incidencia delictiva en el país, no se ha reducido. De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI, en los últimos cinco años, de 2010 a 2014, la incidencia delictiva nacional se ha recrudecido.

Los delitos por cada cien mil habitantes se incrementaron en poco más del treinta y seis por ciento, de treinta mil quinientos treinta y cinco en 2010, llegó la cifra hasta cuarenta y un mil seiscientos cincuenta y cinco en 2014. Con un mínimo de veinte y nueve mil doscientos en 2012 y un máximo de los cuarenta y un mil seiscientos cincuenta y cinco en 2014, el último año con información (ver cuadro 1) y una desviación estándar promedio anual de diez mil trescientos setenta y tres delitos en el periodo señalado.

Por estado, tenemos el ejemplo de Guerrero, en el cual pareciera existir coordinación y/o mando único, a partir de la intervención del gobierno federal y la instrumentación de

diversos programas de seguridad. En los últimos años se han implementado dos grandes planes, el Plan Nuevo Guerrero y más recientemente el plan para un Guerrero Prospero e incluyente.

Se han movilizado tropas del ejército, de la Marina, contingentes de la Policía Federal. Se han invertido más de cuarenta mil millones de pesos y detenido a alcaldes, policías locales, cabecillas de bandas, sicarios, etc., y todo parece ir peor (Puig, 2016). A pesar de todo lo llevado a cabo, lejos de reducirse la actividad delictiva se ha incrementado en más del veinte y siete por ciento de 2010 a 2014, de acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI.

En el noroeste del país tenemos el caso de Baja California, en el cual en el pasado reciente se observó mando único y en la actualidad, se declara con suficiencia, existe efectiva coordinación policial. No obstante, de acuerdo a la misma Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI, el estado tiene un incremento delictivo del setenta y ocho por ciento en los últimos cinco años con cincuenta y seis mil seiscientos treinta y dos delitos por cada cien mil habitantes en 2014 (**Cuadro 1**).

Igualmente, en el centro del país está el caso del Distrito Federal, ostensiblemente una entidad con mando único, pero en la cual no sólo se padece un incremento de la actividad delictiva en los últimos cinco años de más del treinta y cinco por ciento, también es la segunda entidad con mayor incidencia delictiva, únicamente por detrás del Estado de México, que tiene ochenta y tres mil quinientos sesenta y seis delitos por cada cien mil habitantes, contra los cincuenta y nueve mil quinientos cuarenta y cinco del primero, ambos en 2014 (**cuadro 1**).

| <b>Cuadro 1: Tasa de incidencia delictiva nacional y por entidad federativa (ocurrencia por cada cien mil habitantes).</b> |      |      |      |      |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Entidad                                                                                                                    | Tasa |      |      |      |      |
|                                                                                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |

|                                                                                                  |        |        |        |        |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nacional                                                                                         | 30,535 | 29,200 | 35,139 | 41,563 | 41,655 |
| Aguascalientes                                                                                   | 56,089 | 25,511 | 32,368 | 24,711 | 39,453 |
| Baja California                                                                                  | 31,791 | 29,446 | 39,297 | 57,066 | 56,632 |
| Baja California Sur                                                                              | 25,779 | 28,884 | 31,049 | 23,747 | 34,700 |
| Campeche                                                                                         | 20922  | 21704  | 29097  | 30597  | 29306  |
| Coahuila                                                                                         | 29279  | 26558  | 17870  | 25451  | 18318  |
| Colima                                                                                           | 17343  | 22287  | 25169  | 26309  | 30535  |
| Chiapas                                                                                          | 15028  | 13663  | 12827  | 19215  | 19160  |
| Chihuahua                                                                                        | 41903  | 30562  | 35952  | 31669  | 24295  |
| Distrito Federal                                                                                 | 44055  | 40790  | 49198  | 51786  | 59545  |
| Durango                                                                                          | 23803  | 21540  | 27631  | 22512  | 30080  |
| Guanajuato                                                                                       | 23365  | 26705  | 34391  | 34110  | 40737  |
| Guerrero                                                                                         | 33467  | 27040  | 33762  | 35366  | 42690  |
| Hidalgo                                                                                          | 22662  | 25106  | 21874  | 23468  | 23211  |
| Jalisco                                                                                          | 32980  | 29351  | 49083  | 47278  | 43076  |
| Estado de México                                                                                 | 32958  | 40416  | 56752  | 93003  | 83566  |
| Michoacán                                                                                        | 15469  | 24346  | 24362  | 25126  | 26340  |
| Morelos                                                                                          | 28491  | 25775  | 35750  | 36524  | 43584  |
| Nayarit                                                                                          | 31741  | 28751  | 26006  | 26609  | 32936  |
| Nuevo León                                                                                       | 38136  | 28516  | 37076  | 32552  | 28720  |
| Oaxaca                                                                                           | 25193  | 20991  | 18009  | 20749  | 29073  |
| Puebla                                                                                           | 23946  | 29350  | 27318  | 31662  | 32690  |
| Querétaro                                                                                        | 19516  | 22860  | 27197  | 27975  | 31572  |
| Quintana Roo                                                                                     | 41093  | 37725  | 40279  | 35245  | 41381  |
| San Luis Potosí                                                                                  | 30827  | 33878  | 35124  | 39558  | 41384  |
| Sinaloa                                                                                          | 34254  | 29838  | 33231  | 30287  | 29139  |
| Sonora                                                                                           | 46774  | 39029  | 34126  | 31155  | 26384  |
| Tabasco                                                                                          | 32185  | 21357  | 24368  | 32037  | 29508  |
| Tamaulipas                                                                                       | 27083  | 20645  | 25255  | 19417  | 33414  |
| Tlaxcala                                                                                         | 26065  | 22387  | 18530  | 26660  | 33700  |
| Veracruz                                                                                         | 19867  | 22579  | 23411  | 28101  | 20832  |
| Yucatán                                                                                          | 37647  | 16599  | 22945  | 23728  | 31857  |
| Zacatecas                                                                                        | 29688  | 18772  | 20506  | 27290  | 30058  |
| <b>Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI.</b> |        |        |        |        |        |

No obstante lo ya descrito, se tiene el convencimiento que bien vale la pena hacer pruebas estadísticas más sólidas respecto a la incidencia delictiva y la efectividad del mando único y/o coordinación policial.

### Metodología

En razón de lo señalado, en el presente trabajo se lleva a cabo inferencia estadística acerca de la diferencia entre las medias delictivas en dos grupos de estados. El primer grupo formado con aquellos estados con presumible mando único y/o coordinación policial o en su caso con mayor cantidad de atenciones, por hechos presuntamente delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

El segundo, con aquellos estados en los cuales no se presume coordinación policial y/o mando único ni se tiene mayor porcentaje de atenciones policiacas, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la corporación policiaca estatal.

### Hipótesis de trabajo

La anteriormente buscada y alabada coordinación policiaca y/o el actual exaltado mando único no reducen la incidencia delictiva. Estadísticamente la incidencia delictiva media estatal en México es igual bajo coordinación policial o mando único que sin esta circunstancia de trabajo policial.

### Planteamiento general

Como la idea y objetivo general es determinar si estadísticamente la coordinación policial o mando único reducen la incidencia delictiva, se trabaja con los datos que respecto a la tasa de incidencia delictiva por entidad federativa por cada cien mil habitantes, proporciona el INEGI. Esta base de datos será dividida en dos grupos: estados en los cuales se presume mando único y/o trabajo policial coordinado o tienen mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal (**Cuadro 2**) y los estados en los cuales la mayor cantidad de atenciones las lleva a cabo la policía municipal y en los cuales tampoco se presume coordinación policial y/o mando único (**Cuadro 3**).

**Cuadro 2: Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia, con presumible mando único y/o coordinación policial o con mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal, por cada cien mil habitantes.**

| Entidad | Tasa |
|---------|------|
|---------|------|

|                                                                                                                                     | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Aguascalientes                                                                                                                      | 56,089 | 25,511 | 32,368 | 24,711 | 39,453 |
| Baja California                                                                                                                     | 31,791 | 29,446 | 39,297 | 57,066 | 56,632 |
| Jalisco                                                                                                                             | 32,980 | 29,351 | 49,083 | 47,278 | 43,076 |
| Michoacán de Ocampo                                                                                                                 | 15,469 | 24,346 | 24,362 | 25,126 | 26,340 |
| Nuevo León                                                                                                                          | 38,136 | 28,516 | 37,076 | 32,552 | 28,720 |
| Morelos                                                                                                                             | 28,491 | 25,775 | 35,750 | 36,524 | 43,584 |
| Tamaulipas                                                                                                                          | 27,083 | 20,645 | 25,255 | 19,417 | 33,414 |
| Hidalgo                                                                                                                             | 22,662 | 25,106 | 21,874 | 23,468 | 23,211 |
| Colima                                                                                                                              | 17,343 | 22,287 | 25,169 | 26,309 | 30,535 |
| Guerrero                                                                                                                            | 33,467 | 27,040 | 33,762 | 35,366 | 42,690 |
| Campeche                                                                                                                            | 20,922 | 21,704 | 29,097 | 30,597 | 29,306 |
| Nayarit                                                                                                                             | 31,741 | 28,751 | 26,006 | 26,609 | 32,936 |
| Distrito Federal                                                                                                                    | 44,055 | 40,790 | 49,198 | 51,786 | 59,545 |
| <b>Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI.</b> |        |        |        |        |        |

**Cuadro 3: Tasa de incidencia delictiva por entidad federativa de ocurrencia, sin presumible mando único y/o coordinación policial, por cada cien mil habitantes.**

| Entidad | Tasa |      |      |      |      |
|---------|------|------|------|------|------|
|         | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |

|                                                                                                                                     |        |        |        |        |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Coahuila de Zaragoza                                                                                                                | 29,279 | 26,558 | 17,870 | 25,451 | 18,318 |
| Chiapas                                                                                                                             | 15,028 | 13,663 | 12,827 | 19,215 | 19,160 |
| Chihuahua                                                                                                                           | 41,903 | 30,562 | 35,952 | 31,669 | 24,295 |
| Durango                                                                                                                             | 23,803 | 21,540 | 27,631 | 22,512 | 30,080 |
| Guanajuato                                                                                                                          | 23,365 | 26,705 | 34,391 | 34,110 | 40,737 |
| Estado de México                                                                                                                    | 32,958 | 40,416 | 56,752 | 93,003 | 83,566 |
| Oaxaca                                                                                                                              | 25,193 | 20,991 | 18,009 | 20,749 | 29,073 |
| Puebla                                                                                                                              | 23,946 | 29,350 | 27,318 | 31,662 | 32,690 |
| Querétaro                                                                                                                           | 19,516 | 22,860 | 27,197 | 27,975 | 31,572 |
| Quintana Roo                                                                                                                        | 41,093 | 37,725 | 40,279 | 35,245 | 41,381 |
| San Luis Potosí                                                                                                                     | 30,827 | 33,878 | 35,124 | 39,558 | 41,384 |
| Sinaloa                                                                                                                             | 34,254 | 29,838 | 33,231 | 30,287 | 29,139 |
| Sonora                                                                                                                              | 46,774 | 39,029 | 34,126 | 31,155 | 26,384 |
| Tabasco                                                                                                                             | 32,185 | 21,357 | 24,368 | 32,037 | 29,508 |
| Tlaxcala                                                                                                                            | 26,065 | 22,387 | 18,530 | 26,660 | 33,700 |
| Veracruz de Ignacio de la Llave                                                                                                     | 19,867 | 22,579 | 23,411 | 28,101 | 20,832 |
| Yucatán                                                                                                                             | 37,647 | 16,599 | 22,945 | 23,728 | 31,857 |
| Zacatecas                                                                                                                           | 29,688 | 18,772 | 20,506 | 27,290 | 30,058 |
| <b>Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI.</b> |        |        |        |        |        |

### Supuestos generales

1. Las dos poblaciones son independientes.
2. Los datos obtenidos lo fueron en muestras aleatorias simples.
3. Las dos poblaciones tienen distribuciones normales.

Para la prueba estadística se utiliza como grados de libertad al valor más pequeño de  $n_1 - 1$  y  $n_2 - 1$ .

### Supuestos del análisis y estadístico de prueba

Hipótesis nula,  $H_0: \mu_1 = \mu_2$

Nivel de significancia,  $\alpha = 0.05$ .

$$\text{Estadístico de prueba } t = \frac{(x_1 - x_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}} \quad (\text{fórmula 1})$$

Donde:

$x_1$  = La media muestral de la incidencia delictiva de estados en los cuales se presume mando único y/o trabajo policial coordinado o tienen mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

$x_2$  = La media muestral de la incidencia delictiva de estados en los cuales no se presume mando único y/o trabajo policial coordinado y tampoco se tiene mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

$\mu_1$  = La media poblacional de la incidencia delictiva de estados en los cuales se presume mando único y/o trabajo policial coordinado o se tiene mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

$\mu_2$  = La media poblacional de la incidencia delictiva de estados en los cuales no se presume mando único y/o trabajo policial coordinado y tampoco se tiene mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

$s_1$  = La desviación estándar de los datos de incidencia delictiva en los estados en los cuales se presume mando único y/o trabajo policial coordinado o los mismos observan mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

$s_2$  = La desviación estándar de los datos de incidencia delictiva en los estados en los cuales no se presume mando único y/o trabajo policial coordinado y tampoco se tiene mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

El análisis estadístico se lleva a cabo respecto a los cinco años con datos disponibles. Valores a utilizar en el cálculo:

$$n_1 = 13.$$

$$n_2 = 19$$

$$x_1 = 2010, 30\ 787; 2011, 26\ 867; 2012, 32\ 946; 2013, 33\ 601 \text{ y } 2014, 37\ 649.$$

$$x_2 = 2010, 29\ 430; 2011, 26\ 510; 2012, 28\ 501; 2013, 31\ 798 \text{ y } 2014, 33\ 075.$$

$$s_1 = 2010, 10\ 677; 2011, 4\ 897; 2012, 8\ 637; 2013, 11\ 256 \text{ y } 2014, 10\ 776.$$

$$s_2 = 2010, 8\ 090; 2011, 7\ 334; 2012, 9\ 844; 2013, 15\ 284 \text{ y } 2014, 13\ 569.$$

## Resultados

Los resultados se presentan a continuación en el **Cuadro 4:**

| <b>Cuadro 4: Estadístico de prueba por año.</b> |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Elemento                                        | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |

|                             |      |      |      |      |      |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|
| Estadístico de prueba       | 0.39 | 0.16 | 1.35 | 0.38 | 1.06 |
| Fuente: elaboración propia. |      |      |      |      |      |

De acuerdo a la metodología estadística y como los datos provienen de muestras cuyo tamaño no llega a 30 unidades, el estadístico o valor crítico será obtenido con base a una distribución t de student. De la misma manera y tal como ya se ha señalado los grados de libertad utilizados fueron 12, el valor más pequeño de  $n_1 - 1$  y  $n_2 - 1$ .

Con base a lo anterior, el valor critico a comparar para determinar la aceptación o rechazo de la hipótesis de prueba será:

Valor crítico 2.37 (Triola, 2004).

De la misma manera y puesto que el estadístico de prueba es menor en todos los casos al valor crítico, no rechazamos la hipótesis de medias poblacionales iguales.

Es decir, la incidencia delictiva media en los estados en los cuales se presume mando único y/o trabajo policial coordinado o los mismos observan mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal es igual a la incidencia delictiva media en los estados en los cuales no se presume mando único y/o trabajo policial coordinado y en los mismos tampoco se observa mayor cantidad de atenciones, presumiblemente por hechos delictivos, llevadas a cabo por la policía estatal.

### Conclusiones

Se ha probado estadísticamente: el mando único y/o la coordinación policial, al menos en México, no disminuye la incidencia delictiva. Pareciera que la naturaleza del fenómeno delictivo hace insuficiente, para su disminución, el contar con la coordinación policial.

Por ejemplo, es claro que la mayor cantidad de hechos delictivos serían responsabilidad de las fuerzas policiacas locales, son competencia del fuero común, de acuerdo a datos de 2012, del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal de INEGI, el mayor porcentaje de presuntos delitos registrados en las intervenciones policiacas son de

competencia del fuero común, casi el noventa y cinco por ciento de ellas contra sólo un poco menos del cinco por ciento del fuero federal.

Es quizá por lo señalado que respecto a las intervenciones policiacas, con base a los presuntos delitos registrados en las intervenciones policiacas según nivel de gobierno, el ochenta y siete por ciento lo llevan a cabo las corporaciones policiacas contra únicamente el trece por ciento por las policías estatales.

De la misma manera, antes de involucrar todos los recursos y esfuerzo en una sola perspectiva habría que tomar también en cuenta la naturaleza del sitio en el cual o en los cuales se cometen los hechos delictivos.

De acuerdo a la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes, por tipo de delito reportada por INEGI, el delito con mayor prevalencia es el robo o asalto en la calle o transporte público (**Cuadro 5**). Lugares en los cuales la atribución y responsabilidad municipal es mayor.

| <b>Cuadro 5: porcentaje de robo o asalto en la calle o transporte público respecto de la incidencia delictiva total.</b>                                                                                                                |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Año</b>                                                                                                                                                                                                                              | <b>%</b> |
| 2010                                                                                                                                                                                                                                    | 24.6     |
| 2011                                                                                                                                                                                                                                    | 34.37    |
| 2012                                                                                                                                                                                                                                    | 24.39    |
| 2013                                                                                                                                                                                                                                    | 29.58    |
| <b>Fuente: elaboración propia con datos de INEGI respecto a la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes, por tipo de delito y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de INEGI.</b> |          |

Con todo lo anterior, no se pretende afirmar que no es adecuado y conveniente tener coordinación policial. Desde luego, la misma es necesaria para instrumentar mejores estrategias policiacas, eficientes y eficaces. De la misma manera, es posible que la coordinación sí tenga relación directa con el combate a la delincuencia organizada, corporaciones policiacas débiles, mal capacitadas y pobremente armadas es claro que no pueden hacer frente a grupos

organizados fuertemente armados. Pero es claro, a la luz de los presentes resultados que mando único y/o coordinación resultan insuficientes.

Los mismos no garantizan consolidación, profesionalización, mejor preparación, buen servicio, etc., en suma reducción de la inseguridad. De la misma manera y tal y como se está planteando bien pudiera provocar peores circunstancias, por ejemplo, desarraigo entre sociedad y sus policías. Parte del discurso referente al combate a la inseguridad señala la conveniencia de tener cuerpos policiacos cercanos a la población. La rotación y/o traslados rutinarios y periódicos tendrían efectos contrarios a la integración policía-sociedad.

Finalmente se hace notar, el flagelo de la delincuencia organizada sin duda es la que mayor atención reclama, ya que es responsable de los actos de mayor impacto: secuestros, homicidios por ajusticiamiento, tráfico de drogas a escala mayor y mediana, mayor parte de robo de autos y otros.

Sin embargo, es la delincuencia común la que en mayor medida afecta al grueso de la población: robos con violencia o sin violencia, homicidios en el marco de una violencia social multicausal, lesiones en el mismo marco ya referido y como producto de robos con violencia, delitos sexuales, daños, etc. Es en ese marco que se requiere una policía cercana a la sociedad.

## Referencias

- Becerra, B. (2016) "Propone Conago a Senado elevar a rango constitucional el mando único policial" en el *El Sol de México*. 2 de febrero de 2016. En: <<http://elsoldemexico.com.mx/mexico/117265-propone-conago-a-senado-elevar-a-rango-contitucional-em-mando-unico-policial>> [Accesado el día 18 de enero de 2016]
- Damian, F y Venegas, D. (2016) "Zambrano pide reabrir debate sobre mando único" en *Síntesis informativa*. 8 de enero de 2016. En: <[http://sintesis.prd.org.mx/resumen.php?articulo\\_id=456078](http://sintesis.prd.org.mx/resumen.php?articulo_id=456078)> [Accesado el día 17 de enero de 2016]
- Damian, F y Venegas, D. (2016b) "Coordinadores del PRI sin acuerdo por mando único" en *Milenio*. 7 de enero de 2016. En: <[http://www.milenio.com/politica/Mando\\_Unico\\_estados-mando\\_unico\\_pri-mando\\_unico\\_congreso\\_0\\_660534261.html](http://www.milenio.com/politica/Mando_Unico_estados-mando_unico_pri-mando_unico_congreso_0_660534261.html)> [Accesado el día 15 de enero de 2016]
- Garcia, I. (2016) "Mando Único: enfrenta a partidos. El destino de la reforma sobre el Mando Único podría cambiar en las próximas semanas, debido al asesinato de la alcaldesa de Temixco, Gisela Mota" en *Reporte Índigo*. 2 de enero de 2016. En: <<http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/mando-unico-enfrenta-partidos>> [Accesado el día 14 de enero de 2016]
- INEGI. (2012) "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012" en *INEGI*. En: <[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2012/doc/resultadosenvipe2012\\_09.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2012/doc/resultadosenvipe2012_09.pdf)> [Accesado el día 9 de enero de 2016]
- INEGI. (2013) "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2013" en *INEGI*. En: <[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2013/doc/envipe2013\\_09.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2013/doc/envipe2013_09.pdf)> [Accesado el día 9 de enero de 2016]
- INEGI. (2014) "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014" en *INEGI*. En: <[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2014/doc/envipe2014\\_09.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2014/doc/envipe2014_09.pdf)> [Accesado el día 9 de enero de 2016]
- INEGI. (2016) "Delitos registrados. Presuntos delitos del fuero común y federal registrados en las intervenciones de la policía, por entidad federativa según el nivel de gobierno" en *INEGI* En: <<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/delitos/>> [Accesado el día 8 de enero de 2016]
- INEGI. (2016) "Victimización. Tasa de prevalencia delictiva por cada cien mil habitantes. Tasa total" en *INEGI*. En: <<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/victimizacion/>> [Accesado el día 8 de enero de 2016]
- Puig, C. (2016) "Guerrero se está pudriendo. Duda Razonable" en *Milenio*. 9 de febrero de 2016. En: <[http://www.milenio.com/firmas/carlos\\_puig/Guerrero-pudriendo\\_18\\_680511982.html](http://www.milenio.com/firmas/carlos_puig/Guerrero-pudriendo_18_680511982.html)> [Accesado el día 9 de febrero de 2016]
- Rosas, T. (2016) "PAN dice que acepta Mando Único policiaco" en *El Economista*. 9 de febrero de 2016. En: <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/02/09/pan-dice-que-acepta-mando-unico-policiaco>> [Accesado el día 11 de febrero de 2016]
- Triola, F. (2004) *Probabilidad y Estadística*. México. Pearson Educación. Novena Ed.
- Vilchis, L. (2016) "El PRI va con el mando único" en *Plaza de Armas*. 5 de febrero de 2016. En:

<[http://www.plazadearmas.com.mx/noticias/local/2016/02/05/pri\\_con\\_mando\\_unico\\_381229\\_1013.html](http://www.plazadearmas.com.mx/noticias/local/2016/02/05/pri_con_mando_unico_381229_1013.html)> [Accesado el día 10 de febrero de 2016]

## LA SALUD OCUPACIONAL DE UNOS ADULTOS MAYORES EN UN CONTEXTO ELECTORAL DE UNA LOCALIDAD DEL CENTRO DE MÉXICO

Cruz García Lirios<sup>8</sup>, Javier Carreón Guillén<sup>9</sup> y José Marcos Bustos Aguayo.<sup>10</sup>

**Resumen.** El objetivo del presente trabajo fue dilucidar los significados en torno a las categorías de agenda pública de salud, posicionamiento y procesualismo con la finalidad de interpretar los discursos de grupos excluidos. Se llevó a cabo un estudio no experimental, exploratorio, transversal y cualitativo con un muestreo no probabilístico de siete informantes, considerando estatus económico, laboral, civil y social. Los resultados muestran que las categorías en comento legitiman las diferencias entre la salud ocupacional de la juventud con respecto a la vejez, así como el papel del Estado como administrador de fondos de retiro o apoyos económicos. Se advierten líneas de investigaciones empíricas y contrastables.

**Palabras clave:** salud, juventud, vejez, pensión, discurso

### ***THE OCCUPATIONAL HEALTH OF SENIOR ADULTS IN AN ELECTORAL CONTEXT OF A LOCALITY IN THE CENTER OF MEXICO***

**Abstract.** *The objective of this paper was to elucidate the meanings around the categories of agenda, positioning and processualism in order to interpret the discourses of excluded groups. A non-experimental, exploratory, cross-sectional and qualitative study was carried out with a non-probabilistic sampling of seven informants, considering economic, labor, civil and social status. The results show that the categories in question legitimize the differences between the occupational health of the youth with respect to old age, as well as the role of the State as administrator of retirement funds or economic supports. Empirical and testable lines of research are noted.*

**Keywords:** *Health, youth, old age, pension, discourse*

---

<sup>8</sup> Realizó estudios de doctorado en Psicología Social y maestría en Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México. Es licenciado en Psicología Social por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor de asignatura en el Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Línea de investigación en “Gobernanza de la Educación y Salud Pública en Organizaciones de la Sociedad Civil”. página web: [https://www.researchgate.net/profile/Cruz\\_Lirios](https://www.researchgate.net/profile/Cruz_Lirios) Teléfono: (52) 55 5622 6666 ext 47385 correo electrónico: [cgarcial213@uaemex.mx](mailto:cgarcial213@uaemex.mx)

<sup>9</sup> Doctor en Administración por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Carrera en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, y adscrito al Sistema Nacional de Investigadores. Línea de investigación: “Encuadre de la prensa en torno a la violencia sociopolítica en México. Análisis transcultural de la ciudad de Bogotá (Colombia), Caracas (Venezuela) y Distrito Federal (México)” [javierg@unam.mx](mailto:javierg@unam.mx)

<sup>10</sup> Licenciado, maestro y doctor en Psicología por la Facultad de Psicología de la UNAM. Es Profesor Titular “C” en la FES Zaragoza, Docente en la UNAM durante 35 años. PRIDE nivel D. Tutor principal del doctorado en psicología y de las maestrías en psicología ambiental y trabajo social, de la UNAM y del doctorado en Educación en la Universidad INACE. Ha publicado más de 60 trabajos de investigación en revistas y capítulos en libros. Coeditó el libro *Concepciones de la interacción social en el niño* (2001 y 2006). Se encuentra en preparación de los libros *Psicología ambiental: análisis de barreras para la sustentabilidad* y *Nuevas tendencias de la psicología de la conservación ambiental e Investigaciones psicoambientales en preescolares*. Ha presentado más de cien ponencias en congresos mexicanos e internacionales. [marcos.bustos@unam.mx](mailto:marcos.bustos@unam.mx)

## INTRODUCCIÓN

Se estima que dos tercios de la población mundial están vinculados con los flujos migratorios. Una décima parte (115 millones) del total de la población de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) son hijos de migrantes. Uno de cada tres estudiantes es descendiente de migrantes, 32% de la matrícula estudiantil lo conforman hijos de migrantes, pero el 75% de los migrantes hombres está en desempleo frente al 57% de las mujeres desempleadas que son migrantes; sólo 4,3 millones de migrantes están legalmente estudiando o laborando y la inmigración crece un millón cada año (OCDE, 2010).

Durante el periodo que va de 2000 a 2012, Noruega lideró la recepción de migrantes, su tasa pasó del 0,6% al 1,4%; seguida de Alemania de 0,8% a 1,2% y de Australia de 0,5% a 1,1%.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su informe correspondiente a 2010, durante el periodo que va de 2000 a 2009, estima que las muertes posteriores a los 30 días de ingreso al hospital pasaron de 8.3 a 4.1 en promedio por cada 100 casos para los países integrantes.

En los casos relacionados con asma, el promedio de la OCDE es de 51 casos por cada 100 mil habitantes mayores de 15 años. México ocupa el penúltimo sitio con 19 casos.

Por consiguiente, la problemática de salud ocupacional supone: 1) diferencias entre culturas dominantes y culturas migrantes; 2) el reflejo de tales diferencias en cuanto al servicio de salud en general y ocupacional en particular; 3) un sistema de adherencia al tratamiento que está en función de valores, creencias, actitudes, intenciones y comportamientos de profesionistas de la salud y del auto-cuidado; 4) la respuesta de los adultos mayores con respecto a su entorno económico, político, social y cultural que se refleja en el soporte familiar, la calidad de su atención y las políticas de salud.

La psicología de la salud en general y la psicología ocupacional en particular han establecido el Modelo de Demanda, Control y Soporte Social (MDCS) y el Modelo de Desbalance, Esfuerzo y Recompensa (MDER) para establecer los factores de riesgo cardiovascular, cerebro-vasculares y cardiopatía isquémica sobre los trastornos musculoesquelético, estrés, ausentismo, accidentes, conflictos, insomnio, depresión y ansiedad.

La psicología organizacional ha estudiado los efectos de las demandas laborales sobre la salud ocupacional de trabajadores. A partir del Modelo de Demanda, Control y Soporte Social (MDCS) y el Modelo de Desbalance, Esfuerzo y Recompensa (MDER) ha establecido las relaciones de dependencia entre los factores de riesgo laboral y enfermedades, accidentes, conflictos y trastornos relacionados con el deterioro de la salud (Luceño, García, Rubio y Díaz, 2004).

El MDCS explica la relación entre el surgimiento del estrés con las demandas de la organización que son asimiladas como tareas excesivas por parte del trabajo con un nulo criterio de control de sus capacidades y esfuerzo. Una intensificación del ritmo laboral, exigencia de productividad, políticas contradictorias, conflictos, interrupciones determinan el auto-control; capacidades, habilidades, conocimientos, negociación del trabajador, así como accidentes o enfermedades (Fernández, Fernández y Siegrist, 2005).

El MDER advierte una relación asimétrica entre demandas y auto-control al considerar que las recompensas –rol, estatus, salario, reconocimiento– están en función de su esfuerzo, dedicación y productividad. El estrés emerge cuando la demanda, el esfuerzo y la recompensa son asimétricas (Gómez y Llanos, 2014).

En este sentido, los estudios psicológicos de la adherencia al tratamiento muestran que la condición minoritaria está asociada a una baja adherencia al tratamiento de enfermedades respiratorias en general y del asma en particular (Tao et al., 2008)

Bartlett et al., (2004) encontraron que la depresión por cuestiones económicas, sociales o afectivas en las mamás de niños migrantes con asma está asociada negativamente y significativamente al uso del inhalador y la ingesta del medicamento contra la enfermedad. Si bien la relación entre depresión materna y adherencia al tratamiento del asma no fue establecida directamente, sino sólo indirectamente a través de las creencias y actitudes, la condición de exclusión fue un factor determinante de la salud ocupacional que se diseminó en el uso del medicamento y dispositivo contra el asma.

La adherencia al tratamiento al estar vinculada a estatus migratorios y depresiones emocionales está mediada por la consulta médica. Una frecuencia mayor de consultas explica la adherencia al tratamiento (Corsico et al., 2007).

Es decir que el estatus migratorio explica el manejo de un idioma diferente al de la cultura de origen, un uso deficiente de la lectura y la escritura, así como una disposición

negativa a los derechos de servicios de salud y la adopción de estilos de vida saludables que inhiben la consulta médica y repercuten en la continuidad del tratamiento.

Kaptein et al., (2008) llevaron a cabo un metanálisis en torno a las percepciones de la enfermedad y encontraron que existe una tendencia desfavorable al uso de dispositivos – inhaladores– para el tratamiento del asma, sugieren que las intervenciones biomédicas y psicológicas al orientarse en el cambio de percepción de riesgo a utilidad de los medicamentos y dispositivos, incrementarán la adherencia al tratamiento.

En este sentido, la percepción de riesgo ha sido asociado al tipo de empleo que, en el caso de los migrantes, es más riesgoso que el de los oriundos, en consecuencia, la adherencia al tratamiento no sólo depende de la utilidad que la cultura dominante le atribuye a los medicamentos y dispositivos contra el asma, sino además a los atributos que la comunidad médica asocia con los valores y normas de migrantes.

Kardas, Lewel y Strzondala (2015) evidenciaron las diferencias culturales entre pacientes de asma al demostrar que la ignorancia y la desesperanza inciden sobre la adherencia al tratamiento. De este modo, el sistema de atención social al estar diseñado para el servicio de una cultura de derechos a la salud, excluye a las comunidades migrantes.

Sin embargo, Melton et al., (2014) encontraron una relación espuria entre la alfabetización médica y la adherencia al tratamiento. Además, plantean que el efecto de la consulta médica sobre la adherencia se llevó a cabo a partir de tres diferencias; a) información deseada e información recibida; b) ensayos de aciertos frente a ensayos de error; c) expectativas de pacientes y expectativas de médicos.

Los determinantes de la adherencia al tratamiento serían; 1) virtudes y estilos de vida, 2) tradiciones y valores culturales, 3) creencias en torno a información biomédica; 4) conocimientos de medicamentos y dispositivos; 5) normas sociales de aculturación, multiculturalismo o interculturales; 6) actitudes o disposiciones hacia el tratamiento del asma, medicamentos, dispositivos y profesionistas; 7) motivación al logro del tratamiento exitoso y 8) adherencia al tratamiento.

Sin embargo, la salud ocupacional también estaría influida por el entorno y el contexto político ya que, la contienda electoral está permeada de estímulos económicos relativos a la salud ocupacional mediante el otorgamiento de apoyos a los adultos mayores, becas a

estudiantes, despendas a madres solteras que se suman a las promesas de campaña vinculadas al bienestar de los grupos vulnerables, marginados o excluidos.

En el caso de los adultos mayores estos han sido blanco de estrategias de captación de voto mediante el registro de casos en los que el Estado busca resarcir el pago de pensiones, fondos de retiro y ahorro. O bien, si se trata de casos de empleo informal, entonces el apoyo económico mensual a la tercera edad es otro instrumento de proselitismo electoral que se intensifica conforme la contienda se desarrolla y los comicios se aproximan (García, Carreón y Bustos, 2017).

Es así como la salud ocupacional se distancia de la adhesión al tratamiento, el soporte social, la recompensa laboral, el esfuerzo personal, la demanda familiar, el autocuidado y el autocontrol para establecer la regulación de estrategias mediáticas de captación de adherentes, simpatizantes y votantes de los partidos y candidatos involucrados en los comicios locales, estatales y federales.

En este escenario, las demandas políticas generan una intensificación de mensajes a favor o en contra de candidatos a la alcaldía, la presidencia o el senado. Se trata del establecimiento de temas tales como la salud, el bienestar y la calidad de vida de los adultos mayores con la finalidad de incidir en sus preferencias y decisiones de voto.

Sin embargo, la psicología social ha estudiado el fenómeno de proselitismo electoral sobre las audiencias, encontrando que la recepción de mensajes genera disposiciones en contra y a favor de candidatos. Es decir que los medios de comunicación generan una agenda con base en temas relacionados con la salud de grupos vulnerados, incidiendo en sus intenciones a través de emociones y en sus acciones mediante la desesperanza que supone la exclusión de los adultos mayores. En ese sentido, un sentimiento de indefensión es reorientado por las campañas políticas como una esperanza de vida al ser tomados en cuenta por un candidato o partido político como simpatizante y votante potencial (Carreón, 2016)).

Tal fenómeno ha sido abordado desde el establecimiento de una agenda narrativa, posicionamiento evocativo y procesualismo simbólico como efectos de las campañas electorales en la soledad y desesperanza de adultos mayores con respecto a su salud personal y ocupacional (García, 2017).

El establecimiento de una agenda narrativa devela los temas de interés político que los medios de comunicación difunden con la intención de que los adultos mayores apoyen a un

candidato político al opinar acerca de sus estrategias relativas a su bienestar personal, su salud y ocupación (García, Carreón y Hernández, 2017).

Una vez que se ha establecido la agenda de salud ocupacional, las campañas políticas generan posicionamientos discursivos que pueden ser observados en los discursos de los adultos mayores al recordar a las personas o grupos que les advertían sobre su empleo y ocupación en el futuro. En ese sentido, se trata de atribuciones de cuidado a personas, grupos e instituciones que los adultos mayores no sólo identifican y reconocen sino, además están dispuestos a apoyar.

Por último, el establecimiento de la agenda narrativa de salud ocupacional de los adultos mayores y el posicionamiento en contra o a favor de los mismos adultos mayores con respecto a quienes los cuidan genera un procesualismo simbólico. Se trata de una serie de opiniones negativas o positivas respecto a estrategias, instrumentos y sucesos que determinaron su actual situación económica y ocupacional (Carreón et al., 2017).

Si el establecimiento de una agenda narrativa incluye a la salud ocupacional como tema central para que los adultos mayores opinen al respecto y asocien este tema con la ayuda o apoyo económico que reciben directa o indirectamente por parte de sus gobernantes, repercutiendo en sus intenciones de voto, entonces el posicionamiento discursivo consistirá en atribuir soluciones a los candidatos, partidos o gobernantes que asocian con su situación ocupacional. De este modo, el procesualismo simbólico consistirá en cuestionar la relación entre las campañas políticas de salud ocupacional de candidatos con su situación económica y laboral.

El presente trabajo se propuso discutir los límites de los modelos psicológicos de salud ocupacional en la coyuntura electoral de una localidad del centro de México. Se realizó un estudio trasversal, exploratorio y cualitativo con una selección no probabilística de 7 migrantes de la tercera edad que acudieron a centros de salud de agosto 2015 a abril 2016 para consulta médica en las localidades de Huehuetoca, Teoloyucan y Coyotepec del Estado de México. Se encontró que las narrativas, los posicionamientos y los procesualismos giran en torno al Estado como administrador de fondos para el retiro.

Por consiguiente, la pregunta que guía la presente investigación es: ¿Cuáles son las oraciones discursivas que reflejan el establecimiento de una agenda ocupacional, un posicionamiento evocativo y un procesualismo simbólico en adultos mayores de diferentes estratos sociales, situacionales y ocupacionales del centro de México?

## MÉTODO

**Diseño.** Se llevó a cabo un estudio no experimental, trasversal, exploratorio y cualitativo.

**Muestra.** Se realizó una selección no probabilística de 7 adultos mayores del Estado de México en las localidades de Huehuetoca, Teoloyucan y Coyotepec. Se consideró pertinente encuestar a quienes asistieron a los centros de salud durante el periodo que va de agosto de 2015 a abril de 2016 (véase **Tabla 1**).

**Tabla 1. Descriptivos de la muestra**

| Participante             | Sexo      | Edad | Estado civil | Escolaridad  | Ingreso             |
|--------------------------|-----------|------|--------------|--------------|---------------------|
| Adulto mayor empresario  | Masculino | 66   | Casado       | Licenciatura | 17000 pesos mensual |
| Adulto mayor pensionado  | Masculino | 71   | Casado       | Licenciatura | 4600 pesos mensual  |
| Adulto mayor empleado    | Femenino  | 65   | Viudez       | Preparatoria | 3000 pesos mensual  |
| Adulto mayor asilado     | Femenino  | 68   | Viudez       | Preparatoria | Sin ingreso         |
| Adulto mayor desempleado | Femenino  | 69   | Viudez       | Secundaria   | Sin ingreso         |
| Adulto mayor desocupado  | Masculino | 65   | Separado     | Secundaria   | Sin ingreso         |
| Adulto mayor abandonado  | Masculino | 66   | Separado     | Primaria     | Sin ingreso         |

**Fuente:** Elaborada con los datos del estudio

**Instrumento.** Se construyó una guía de entrevista con base en la literatura consultada la cual incluyó preguntas relativas a: 1) agenda narrativa, 2) posicionamiento evocativo y 3) procesualismo simbólico.

*Agenda narrativa.* Refiere a la influencia de temas establecidos en los medios de comunicación y su repercusión sobre la opinión de personas de referencia o grupos de pertenencia.

*Posicionamiento evocativo.* Refiere a los recuerdos, anécdotas o artefactos asociados a la recepción de información y atribuidos a discursos de personas de referencia o grupos de pertenencia.

*Procesualismo simbólico.* Refiere a la necesidad, procesamiento, cuestionamiento y difusión de información relativa a la emancipación de o reivindicación de personas de referencias o grupos de pertenencia.

La guía de entrevistas incluyó preguntas tales como: ¿Cuál es el medio que utiliza para estar informado acerca de la salud, la juventud y la vejez? ¿Cuál es la información relacionada

con la salud, la juventud y la vejez que más le llamó la atención en la última semana? ¿Cuál es el papel que los medios de comunicación le atribuyen al gobierno, los profesionistas –médicos, enfermeras, trabajadoras sociales, psicólogas–, su familia y a usted con respecto a la salud, la juventud y la vejez? ¿Cuáles son las estrategias que el gobierno debe seguir para que la salud de jóvenes y viejos mejore?

Se utilizaron matrices de análisis de contenido para vaciar y seleccionar extractos discursivos conforme a las categorías establecidas a fin de poder elaborar los esquemas discursivos (véanse Figuras 1, 2 y 3).

**Procedimiento.** Se utilizó la técnica Delphi para la homogenización de las palabras incluidas en los reactivos. Se garantizó el anonimato de las respuestas por escrito y se advirtió que los resultados del estudio no afectarían ni negativamente ni positivamente el estatus ambulatorio o la estancia de la persona entrevistada. Las entrevistas se realizaron en los centros de salud. La información se procesó en el Paquete de Análisis Cualitativo (QDA por su acrónimo en inglés, versión 4,0).

**Análisis.** A partir de las categorías de agenda narrativa, posicionamiento evocativo y procesualismo simbólico se analizaron los discursos de los entrevistados con respecto a la salud ocupacional y la contienda electoral. Se utilizó la técnica de síntomas para relacionar los extractos discursivos en torno a las tres categorías con la finalidad de inferir los significados de los extractos discursivos.

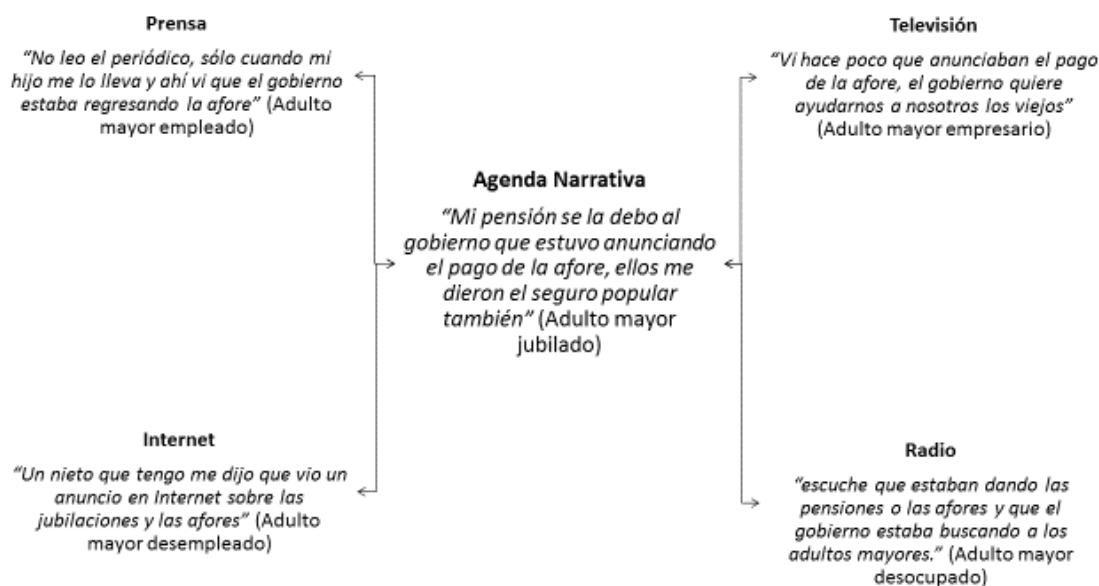
## RESULTADOS

Los discursos de los adultos mayores entrevistados están centrados en las categorías de agenda narrativa, posicionamiento evocativo y procesualismo simbólico. En cada una de las categorías se incluye temas tales como: pensión, afore, seguro popular, gobierno, Internet, jubilación, vejez, trabajo, accidente, familia, educación, administración y juventud (véase Figuras 1, 2 y 3).

En el caso del establecimiento de la agenda narrativa está centrada en las pensiones, seguro popular y administración de ahorro para el retiro, pero si se considera la fuente del establecimiento de la agenda narrativa, entonces la prensa y la televisión están vinculadas a las opiniones de adultos mayores con un mayor estatus económico respecto a quienes están

desempleados o desocupados y que su fuente de información es Internet y la radio (véase Figura 1).

Figura 1. Establecimiento de agenda narrativa en torno a la salud ocupacional como efecto de campañas electorales

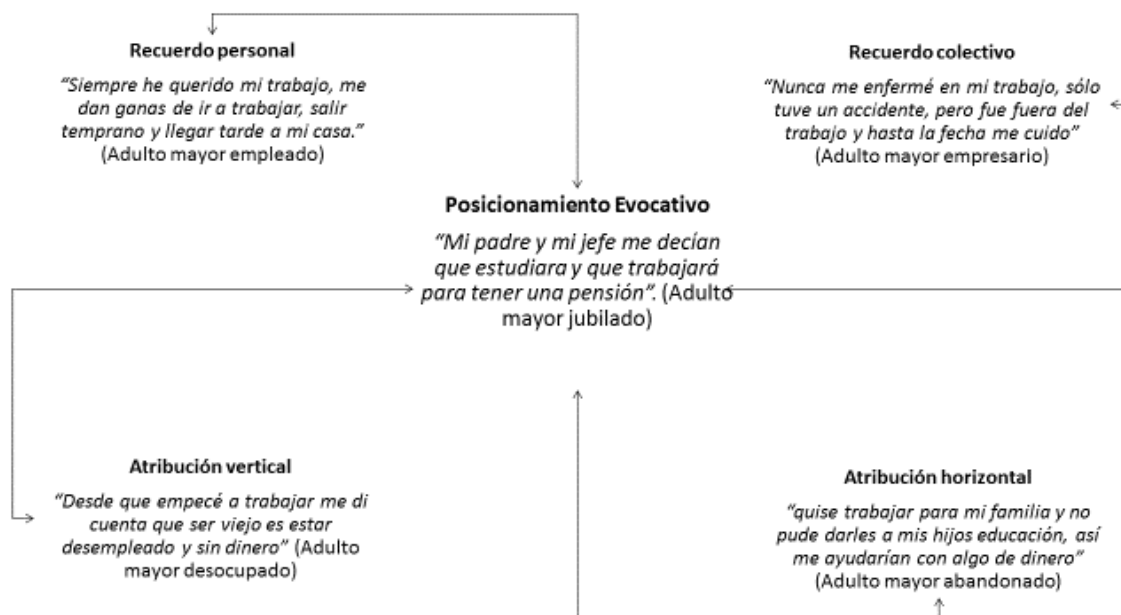


**Fuente:** Elaborada con las entrevistas del estudio.

Es decir que el establecimiento de la agenda en televisión y la prensa supone una audiencia con ingresos económicos que le permiten estar informados y al tener una creciente necesidad de información dependerían del establecimiento de una agenda centrada en las pensiones.

En el caso del posicionamiento evocativo al centrarse en el trabajo durante la juventud como una antecedente de la pensión, considerada una recompensa en la vejez, devela recuerdos y atribuciones de los entrevistados que estarían orientadas y dirigidas hacia la salud laboral en la juventud como antecedente de una salud ocupacional en la vejez (véase Figura 2).

Figura 2. Posicionamientos evocativos de los adultos mayores con respecto a su situación ocupacional

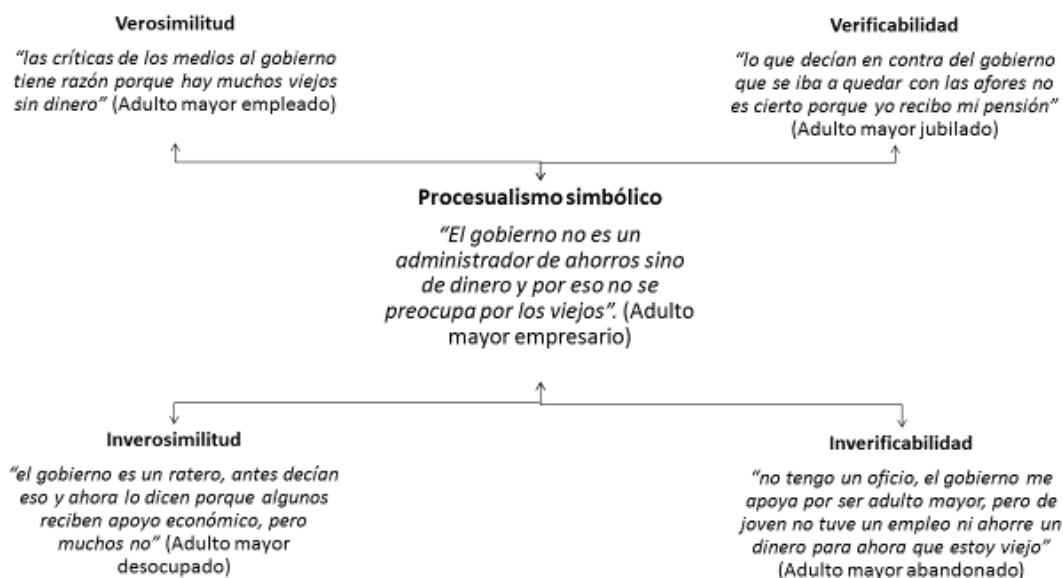


**Fuente:** Elaborada con las entrevistas del estudio.

El posicionamiento evocativo devela el vínculo estrecho entre la juventud y el trabajo y la vejez y la pensión, misma relación en la que el Estado jugaría un papel importante como administrador de los fondos de retiro, como compensador de quienes no tuvieron un empleo formal y como una fuente de ingreso para quienes están abandonados o no cuentan con un soporte familiar.

En el caso del procesualismo simbólico, las atribuciones de responsabilidad se dirigen hacia el gobierno, pero a la vez, existe un reconocimiento de que en la juventud, los adultos mayores entrevistados definieron su situación económica actual. Esto es así porque asumen que el Estado es un administrador de fondos de ahorro para el retiro, o bien, un gestor de apoyos a quienes no cuentan con el soporte familiar (véase Figura 3).

Figura 3. Procesualismo simbólico de los adultos mayores con respecto al Estado y su situación ocupacional



**Fuente:** Elaborada con las entrevistas del estudio.

En síntesis, los extractos discursivos indican que existe un establecimiento de agenda centrada en la juventud y la vejez cuyas diferencias se observan en el trabajo formal que permite el otorgamiento de pensiones, gracias a la administración del Estado. O bien, el otorgamiento de apoyos, gracias a la beneficencia del gobierno. Llama la atención que quienes tuvieron o cuentan con un empleo formal, apoyan la idea de que el Estado es un administrador de su dinero, pero en el caso de quienes han estado desempleados, desocupados o se sienten abandonados, el gobierno es un benefactor de su incapacidad de aprendizaje de un oficio o incapacidad de ahorro.

Es posible observar que los medios de comunicación han establecido una agenda que legitima la desesperanza de los adultos mayores al no haber aprovechado las oportunidades en su juventud, pero también legitima el apoyo a quienes no tuvieron un empleo formal que les asegurara un fondo de dinero para su vejez. En ambos casos, el Estado toma en cuenta a los adultos mayores que la sociedad excluye por el hecho de considerar que se trata de personas con capacidades, habilidades y conocimientos anacrónicos.

## CONSIDERACIONES FINALES

La salud ocupacional, en tanto resultado del aprendizaje de capacidades para el aprovechamiento de oportunidades de empleo y ahorro para el retiro, es un tema central en la agenda de las personas entrevistadas. Esa es la principal contribución del presente trabajo a la literatura especializada.

Sin embargo, la psicología que estudió el fenómeno de exclusión económica, política y social de los adultos mayores a través de los modelos de salud ocupacional, no ha explicado la prevención de enfermedades y accidentes, así como la adhesión al tratamiento o la rehabilitación de trabajadores accidentados o enfermos con respecto a su prospectiva de vejez, retiro y jubilación-pensión.

Los modelos que explican las asimetrías entre demandas y recursos, oportunidades y capacidades, requerimientos y esfuerzos, sanciones y recompensas en el ámbito ocupacional no consideran ni toman en cuenta siquiera la situación futura de los jóvenes que no tienen un trabajo estable y por consiguiente no ahorrarán para su retiro y manutención de su vejez.

En ese sentido, el presente trabajo ha evidenciado: 1) la salud ocupacional más allá de la organización o institución laboral, la juventud y la prevención de enfermedades y accidentes; 2) la relación estrecha entre la salud ocupacional con el retiro laboral, la pensión económica o el soporte familiar en la vejez; 3) el vínculo entre salud ocupacional con el contexto político electoral.

No obstante, los resultados del presente trabajo sólo se limitan a los siete adultos mayores entrevistados y las temáticas abordadas a través de la guía de entrevista y la matriz de análisis discursivo.

Por consiguiente, se recomienda: a) profundizar en las representaciones sociales de los adultos mayores con respecto a los temas de salud que se difunden en los medios de comunicación; b) contrastar las representaciones sociales con sus experiencias de apoyo a la tercera edad, pensiones y demás ingresos o prestaciones que el gobierno otorgue o difunda en la contienda electoral; c) elaborar un instrumento para medir las representaciones sociales de la salud ocupacional; d) establecer la confiabilidad y la validez del instrumento; e) contrastar el modelo de trayectorias de relaciones entre las categorías y variables relativas al establecimiento de agenda, el posicionamiento evocativo y el procesualismo simbólico.

## REFERENCIAS

- Bartlett, S., Krishnan, J., Riekert, K., Butz, A., Malveaux, F. y Rand, C. (2004). Maternal depressive symptoms an adherence to therapy in inner city children with asthma. *Pediatrics*, 113 (2), 229-237 [DOI: 10.1542/peds.113.2.229]
- Carreón, J. (2016). *Desarrollo Humano: Gobernanza y Emprendimiento Social*. México: UNAM-ENTS
- Carreón, J., Hernández, J., Bustos, J. M. y García, C. (2017). Políticas de fomento empresarial y sus efectos sobre las percepciones de riesgo en caficultores de Xilitla, San Luis Potosí, centro de México. *Poiesis*, 32, 33-57
- Corsico, A., Cazzoletti, L., Janson, R., Jarvis, D., Zola, M., Bugiani, M., Accordini, S., Villani, S., Marinoni, A., Gislason, D., Gulsvik, A., Pin, I., Vermeire, P. y Cerveri, I. (2007). Factors affecting adherence to asthma treatment in an international cohort of young and middle aged adults. *Respiratory Medicine*, 101, 1363-1367 [DOI: 10.1016/j.rmed.2006.11.012]
- Fernández, A., Fernández, E. y Siegrist, J. (2005). El trabajo y sus repercusiones en la salud. El modelo desequilibrio-esfuerzo-recompensa. *Calidad Asistencial*, 20 (3), 165-170
- García, C. (2017). Los estudios psicológicos del establecimiento de agenda. Especificación y discusión de un modelo de identidad conformista versus cooperativista. *Nomadas*, 50, 1-18
- García, C., Carreón, J. y Bustos, J. M. (2017). Los estudios de la migración laboral: estructura factorial exploratoria del estigma laboral. *Eureka*, 14 (1), 1-16
- García, C., Carreón, J. y Hernández, J. (2017). Límites de los modelos de salud ocupacional. estudio de adhesión al tratamiento del asma en trabajadores migrantes adultos mayores del Estado de México. *Visión Gerencial*, 16 (1), 103-118
- Gómez, V. y Llanos, A. (2014). Factores psicosociales del origen laboral, estrés y morbilidad, en el mundo. *Psicología desde el Caribe*, 31 (2) 354-385
- Kaptein, A., Hughes, B., Sharloo, M., Fischer, M., Sinoel, L., Weiman, J. y Rabe, K. (2008). Illness perception about asthma are determinants of outcome. *Journal of Asthma*, 45, 459-464 [DOI: 10.1080/02770900802040043]
- Kardas, P., Lewel, P. y Strzondala, M. (2015). Adherence to treatment in asthma and COPD patients in their doctor assessment. *Pneumologia I Alergia Polska*, 83 (6), 436-444 [DOI: 10.5603/PiAP.2015.0072]
- Luceño, L., García, J., Rubio, S. y Díaz, E. (2004). Factores psicosociales en el entorno laboral, estrés y enfermedad. *Edupsyche*, 3 (1), 95-108
- Melton, C., Graff, C., Norlin, G., Brown, L. y Bailed, J. (2014). Health literacy an asthma management among African-American adults: an interpretative phenomenological analysis. *Journal of Asthma*, 51 (7), 703-713 [DOI: 10.3109/02770903.2014.906605]
- Tao, L., Bilderback, A., Bender, B., Wambolt, F., Turner, C., Rand, S. y Bartlett, S. (2008). Do asthma medication beliefs mediate the relationships between minority status and adherence to therapy? *Journal of Asthma*, 45, 33-37 [DOI: 10.1080/02770900701815552]

## IDAS Y VENIDAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: EL CASO URUGUAYO

Alejandro Noboa Silva,<sup>11</sup> Iván Sánchez<sup>12</sup> y Mariano Suárez Elías<sup>13</sup>

**Resumen.** Al principio se recorren las diferentes teorías que alumbran las experiencias de descentralización en América Latina, fenómeno que aparece tardíamente en Uruguay. Más adelante se muestran elementos para la evaluación de políticas de descentralización del gobierno central del Uruguay. Allí se presentan los esfuerzos del Ministerio de Ganadería, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Desarrollo Social. Se relevan percepciones de los actores participantes y se concluye en consecuencia sobre la marcha de estas políticas sus aspectos positivos y negativos tales como el funcionamiento de la nueva institucionalidad, relaciones con otras instituciones, actores participantes, logros obtenidos y obstáculos detectados.

**Palabras clave:** descentralización, políticas públicas, gobernanza, relaciones interinstitucionales, participación.

**Abstract.** At first, the different theories that enlighten the experience of decentralization in Latin America are explored, a phenomenon that appears belatedly in Uruguay. Below are elements for the evaluation of decentralization policies of the central government of Uruguay. There the efforts of the Ministry of Livestock and Agriculture, the Ministry of the Interior and the Ministry of Social Development are presented. Perceptions of the participating actors are exported and the positive and negative aspects such as the functioning of the new institutionality, relations with other institutions, participating actors, achieved achievements and obstacles detected are consequently concluded on the progress of these policies.

**Keywords:** decentralization, public policy, governance, interinstitutional relations, participation.

<sup>11</sup> Sociólogo, Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Docente de alta dedicación en la Universidad de la República Sede Salto (Uruguay). Coordinador del GEPADE (Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización). Rivera 1350, Salto, Uruguay. Correo electrónico: anoboa@unorte.edu.uy

<sup>12</sup> Licenciado en Ciencia Política, Magister en Estudios Contemporáneos de América Latina (UdelaR y Universidad Complutense de Madrid), trabajo en Programa Uruguay Integra (DDIP-OPP Presidencia de la República). Integrante del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE). Rivera 1350, - Salto Uruguay. Correo electrónico: sanchez.82@gmail.com

<sup>13</sup> Licenciado en Ciencias Sociales, Magíster en Desarrollo Humano (FLACSO-Argentina) y Candidato a Doctor en Estudios Sociales de América Latina (UNC-Argentina). Docente de dedicación total en la Universidad de la República, Sede Salto (Uruguay). Integrante del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE). Rivera 1350 Salto, Uruguay. . Correo electrónico: marianodoc01@unorte.edu.uy

## 1. Introducción

El fracaso del modelo neoliberal en América Latina, condujo a un descontento que favoreció al ascenso democrático de gobiernos de izquierda. Dichos gobiernos apuestan a un modelo neo-desarrollista y a profundizar las democracias, por lo que aparece la necesidad de un Estado presente en lo económico y social, y en el que la descentralización y los mecanismos de participación son claves para elaborar políticas en función de las necesidades populares, y para el control ciudadano, y la intersectorialidad para dar respuestas integrales, y en clave de derecho, a problemas complejos de poblaciones cada vez más exigentes (Cunill Grau, 2014).

Los casos que se presentan en este trabajo, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, las Mesas de Desarrollo Rural y las Mesas de Seguridad Ciudadana en los departamentos de Artigas, Paysandú y Salto, son reflejo de ello, y no sólo pertenecen a diferentes regiones socio-productivas, sino que además, su implementación se desarrolló en el marco de gestiones de gobierno que si bien responden centralmente a una misma fuerza política, departamentalmente están contextualizadas por diferentes gobiernos partidarios, en los que están representados los tres partidos mayoritarios del país, en este artículo veremos similitudes y diferencias entre ellas.

El análisis de las tres entidades está basado en una investigación desarrollada durante el 2015, realizada a partir de la aplicación de un diseño cualitativo donde se realizó una entrada exploratoria a campo, en la cual se realizaron dos entrevistas por cada una de las tres entidades y para cada departamento (total: 18).

El objetivo de esta entrada exploratoria fue identificar aspectos relevantes y característicos de cada una de las mesas para poder tener una primera impresión y visualización de su funcionamiento. El análisis de estos hallazgos exploratorios permitió la elaboración de las pautas para las entrevistas semi-estructuradas con las que se continuó la indagación.

Las entrevistas semi-estructuradas fueron un total de 48 para los tres departamentos, Artigas, Salto y Paysandú. ). En todos los casos las entrevistas se realizaron a los representantes de las instituciones y organizaciones que estaban encargados de asistir a las reuniones.

## 2. Contexto histórico y teórico de la *Transformación Democrática del Estado* en Uruguay.

### 2.1. Modelo de desarrollo y tipo de Estado y sociedad en América Latina

La relación entre modelo de desarrollo y tipo de Estado y sociedad, ha sido clara en Latinoamérica, lo que nos permite repasar el comportamiento de las diadas centralización-descentralización, sectorialidad-intersectorialidad, y representación-participación.

1. El *modelo desarrollista* (1930-1970) nace con la caída de la demanda de *commodities* latinoamericanos, llevando a balanzas comerciales desfavorables y escasez de divisas. Los gobiernos latinoamericanos comenzaron a controlar importaciones de bienes y exportaciones de capital, irrumpiendo la necesidad de industrializar para el mercado interno. El modelo perseguía la modernización mediante la industrialización, la cual requirió del rol activo del Estado como dirigista y empresario, que permitía acceso a créditos e insumos de funcionamiento baratos para el sector industrial.

El Estado, en esta etapa, se desarrolló con una lógica vertical y sectorial, y un corporativismo en su relación con la sociedad. Lo subnacional se concebía como resabio de sociedades premodernas, por tanto amenaza para la modernización y su pretensión uniformizante (Moreira y Veneziano, 1995).

La centralización sometía lo subnacional al control sobre competencias y recursos, asignándole funciones administrativas o subsidiarias (Veneziano, 2009). Ese centro se estructuraba en sectores especializados, en el que cada uno según su racionalidad y sin comunicación entre sí, se extendía por todo el territorio nacional uniformemente.

2. El *modelo neoliberal* (1970-2000) tuvo su fundamento ideológico en el *Consenso de Washington*, y lo central era apostar al mercado como motor de crecimiento. La idea era que al reducir el Estado, aumentarían las inversiones, y así el empleo y consumo. Reducir el Estado además, era reducir el principal obstáculo para oportunidades particulares.

El éxito no sería responsabilidad de la política, sino responsabilidad individual (Garretón, 2004). El modelo se sostuvo en el fortalecimiento de sistemas presidencialistas, en el desembarco de tecnócratas con libertad de acción en altas esferas de los poderes ejecutivos, y el no reconocimiento de formas de representación fuera de lo institucional (Veneziano, 2009).

Tanto la descentralización como la participación no se relacionan en esta visión con la democracia local, sino con la eficiencia del sector público

3. El *modelo neodesarrollista -o productivo con inclusión social-* se inicia sobre fines del siglo XX, desplegado por gobiernos nacionales de izquierda. Su irrupción, es simultánea al desafío latinoamericano de avanzar en profundización democrática, y simultánea al

reconocimiento y optimismo sobre la gobernanza como paradigma alternativo tanto para las ciencias sociales (académico) como para la gestión pública (político).

Por tanto, neo-desarrollismo, profundización democrática, y gobernanza, forman una triada que se interrelacionan y sirven de potencial marco analítico para comprender las pautas actuales de desarrollo, el tipo de Estado que se pretende instaurar, y la lógica de las políticas públicas.

La profundización democrática refiere a democratizar la democracia mediante políticas y procesos, para que ciudadanos participen informadamente en elecciones transparentes, influyan en decisiones políticas, y exijan responsabilidad a los gobernantes, y estos decidan respondiendo a la voluntad popular.

El interés está en cómo los ciudadanos adquieren capacidades para acceder a mecanismos de poder y elevar la calidad de la representación. Se trata de ir de una democracia electoral a una democracia de ciudadanía, no solo de libertades y derechos a elegir gobernantes, sino de derechos civiles y sociales universales y efectivos.

Es pasar a concebir al ciudadano como agente capaz de tomar decisiones relevantes para el bien público, como proponer, exigir y controlar. Por tanto, profundizar la democracia es hacerla real, es redistribuir recursos políticos y socioeconómicos hacia las mayorías, para que co-gobernara orientando recursos y políticas en función de sus intereses y necesidades.

## **2.2. Conceptos claves para el paradigma de la gobernanza**

### **2.2.1 Coordinación intersectorial e intergubernamental.**

En este contexto, hay un número creciente de problemas complejos, y una ciudadanía exigente que demanda más y mejores soluciones y servicios públicos. Pero esto no se soluciona única y simplemente aumentando el gasto público, requiere la articulación de diferentes conocimientos y diferentes actores (Zurbriggen y Travieso, 2016).

Así, la coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno, se justifican no sólo en relación a la racionalidad fiscal, sino por la convicción de que los problemas sociales son multicausales y multidimensionales, y su superación amerita abordajes intersectoriales y multinivel que garanticen la integralidad en las políticas públicas.

Implica que los sectores se pongan de acuerdo para actuar conjuntamente a fin de lograr un cambio respecto de la situación inicial. La idea central remite a la integración de sectores y niveles gubernamentales como promesa de integralidad en la intervención sobre problemas

sociales (Cunill Grau, 2014).

Esto implica un cambio en el plano epistemológico, apoyado en el pensamiento complejo (de autores como Morin, 2007) dado que se sostiene en la creciente conciencia de que la mayoría de los problemas que deben enfrentar los gobiernos son problemas con muchos factores causales, que conducen a objetivos de políticas en conflicto y desacuerdos acerca de causas y soluciones apropiadas, lo que requiere abordajes más interactivos entre disciplinas o especializaciones (Cunill Grau, 2014; Guy Peters, 2007).

### **2.2.2. Participación ciudadana**

En este contexto, la concepción sobre la participación ciudadana está vinculada a lo que se espera del Estado, de la sociedad, a la relación entre ambos, y a la nueva concepción de ciudadanía. En esta etapa, el Estado asume responsabilidad central pero no monopólica, sino que también es necesaria una sociedad organizada y movilizadora, capaz de proponer, controlar, y reclamar, así como aportar recursos para darle mayor amplitud a la producción de bienes colectivos.

La ciudadanía no se concibe reducidamente relacionada al derecho al voto, sino también a otras dimensiones que conciben a cada persona y grupo como agente y sujeto de derecho y transformación. Una sociedad con mayor organización, movilización, y participación como forma de incrementar la probabilidad de que las decisiones de gobierno representen la voluntad de los ciudadanos.

El compromiso ciudadano favorece a que las personas dejen de ser dependientes de líderes y partidos, para ser ciudadanos conscientes de sus derechos y demandantes de políticas, lo que implica concurrir a ámbitos participativos y afiliarse a colectivos de la sociedad civil (Goldfrank, 2011). Así la participación ciudadana, no es un medio para asignar eficientemente los recursos y privatizar servicios, sino una forma de empoderar a la ciudadana en un rol de propuesta y control (Licha, 2002).

Así concebida, se espera que la participación ciudadana: a) fortalezca las organizaciones de la sociedad civil (mayores vínculos entre sí, más democráticas y eficaces; b) garantice y estimule el pluralismo (libertad de organización y expresión, y respeto a la autonomía de organizaciones; c) garantice y estimule la emergencia de nuevos actores (equidad de acceso a recursos económicos e institucionales;); apoyo público a lo que realizan d) desarrollo de mecanismos de responsabilidad pública (*accountability*), y control social sobre poderes

existentes (gobierno, empresas y medios de comunicación (Delamaza, 2005).

### **2.2.3. Descentralización**

Los procesos de descentralización suponen acercar la toma de decisiones entre niveles centrales y periféricos de gobiernos, y entre Estado y sociedad (Andreoli, 2012); y es clave para el neodesarrollismo, la democratización y la gobernanza. El nuevo modelo significa protagonismo del Estado en un contexto postfordista que exige flexibilidad para responder a diversas demandas por bienes y servicios públicos, lo que se traduce en la necesidad confluencia entre el nivel central y los subnacionales, que inevitablemente implica grados de descentralización funcional y territorial (Narbondo, 2013).

La descentralización adquiere relevancia vinculada a la democracia, como alternativa al centralismo autoritario. La hipótesis es que las autonomías territoriales permitirían el acercamiento del ciudadano y la sociedad civil a participar en asuntos públicos tanto desde la propuesta como desde el contralor (Mascareño, 2008); aumenta las posibilidades de representación y participación social dentro del esquema democrático (Gallichio y Camejo, 2005).

Desde la gobernanza, la descentralización introduce la perspectiva territorial y las relaciones entre niveles de gobierno. Ante la crisis del centralismo, la descentralización presenta la posibilidad de pensar desde una lógica horizontal-territorial, y abordar las problemáticas colectivamente en clave de una localización geográficamente delimitada (Arocena, 2006).

El territorio permitiría la construcción de objetivos coherentes y compartidos, y políticas resultantes del esfuerzo conjunto de organismos públicos y comunidades (Zubriggen, 2016). La descentralización implica una mayor densidad de transacciones y demandas sociales debido a la proximidad, que chocan con esquemas centralistas y homogeneizadores, dando lugar a nuevas incidencias decisorias de los actores territoriales (Nogueira, 2012).

## **3. La descentralización territorial y la gobernanza en Uruguay**

Desde el 2005, Uruguay avanza hacia un nuevo Estado, un Estado presente en distintas áreas y con múltiples ámbitos descentralizados, de coordinación intersectorial y territorial, y participativos. Esto se ha denominado Transformación Democrática del Estado (TDE).

Esta TDE no es neutra, sino que fue iniciada desde un gobierno progresista perteneciente al Frente Amplio, que se ubica en lo que señalamos “marea rosa” en América Latina, o sea la

emergencia del ascenso de las izquierdas como un fenómeno regional inédito (Pererira Da Silva, 2011), que están implementando un neo-desarrollismo, llegan con la promesa de democratizar la sociedad y los Estados de los respectivos países (Goldfrank, 2007).

Textualmente ha señalado la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP-Presidencia de la República) del periodo 2005-2010: *“Se trata de una transformación democrática e integral del Estado para convertirlo en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, en palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles, y nada tiene que ver con las reformas del pasado. En efecto, esta transformación procura un Estado conductor, regulador, social y emprendedor; funcional a una agenda de desarrollo del país o, en otros términos, a un programa de crecimiento, distribución de la riqueza, modernización, democratización e inclusión social”* (OPP, 2008: 5).

En esta TDE, es que han nacido muchas reformas: creación de los Municipios como consolidación del tercer nivel (local) de gobierno en el país; la creación de los Centros de Atención Ciudadana (CAC) con el objetivo de acercar la gestión de trámites principalmente a la población rural, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales con el objetivo de introducir la dimensión territorial a las políticas sociales, las Mesas de Desarrollo Rural para pensar el desarrollo de dicho medio con pequeños productores, productores familiares, y asalariados rurales, las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana con el objetivo de ajustar las políticas de seguridad ciudadana a las necesidades y conocimiento de la población y acercar la rígida y jerárquica institución policial con la sociedad, entre otros.

En este artículo analizamos el funcionamiento de los tres últimos ámbitos señalados, correspondientes a los departamentos del noroeste del país (Paysandú, Salto y Artigas).

#### **4. Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS)**

Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) tienen como finalidad articular el nivel central con el territorial en el desarrollo de las políticas públicas. Son la expresión del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS)<sup>14</sup> a nivel departamental (MIDES, 2014). Son presididas por Directores Departamentales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y formalmente deberían estar integradas por los representantes

<sup>14</sup> Órganos creados en el 2005 por Presidencia de la República (gobierno central) con el objetivo de planificar e instrumentar las políticas sociales en el territorio nacional promoviendo la integralidad y la participación social.

de mayor nivel jerárquico de los ministerios y organismos públicos que integran el CNPS. De manera que las MIPS son redes articuladas de organismos públicos que buscan sumar esfuerzos entre las instituciones para el abordaje de los principales problemas presentes en el territorio.

En relación a la dinámica de funcionamiento, puede verse que todas trabajan a partir de reuniones mensuales, en ellas se busca trabajar en torno a una agenda en cuya definición se advierte un protagonismo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), quien convoca y realiza una agenda de puntos a tratar, sin perjuicio de que en los tres departamentos se manifiesta por parte de los representantes institucionales la posibilidad de agregar en el orden del día algunos temas de su interés.

En el caso de Artigas el protagonismo del MIDES es menos marcado que en los otros casos ya que en este departamento, la agenda está muy determinada por el Plan de Desarrollo Regional o Plan Artigas, que pre-existe a las mesas y que fue creado con la participación de las instituciones.

Se advierten valoraciones diferentes en relación a la contribución de este Plan de Desarrollo Regional en el departamento, por un lado, se valora como positivo el hecho de ya tener una agenda estratégica porque les permite concentrarse en los aspectos de la ejecución, por otro lado, hay discursos que marcan el hecho de que la instancia de las MIPS queda, en este contexto, reducida más bien a una rendición de cuentas, no generando un ámbito de intercambio fermental.

Por otra parte, algunas mesas en el país han optado por agregar a la instancia de trabajo general, realizada una vez al mes, una instancia de trabajo específico en mesas temáticas, tal es el caso de Salto en donde se definieron las siguientes mesas temáticas: de ruralidad, de educación, vivienda y hábitat, y Paysandú que ha avanzado en un Plan de Desarrollo Social con tres ejes y sus respectivos grupos de trabajo: educación, desarrollo productivo y hábitat.

Un aspecto que queda muy claro es que no existen problemas de autoridad en la coordinación o interinstitucionalidad, dado que en las tres mesas, tal vez Artigas en menor medida, muestran una alta legitimidad del MIDES en su rol de liderazgo de estos ámbitos, más allá de lo legal.

En los tres departamentos la toma de decisiones se realiza a través de acuerdos, en ningún caso se implementan otros sistemas laudatorios como la votación de los miembros, y en general se percibe que no hay mayores desacuerdos en relación a las problemáticas y las formas

de abordarlas. Por lo general, las instituciones que tienen alguna injerencia en el tema generan acuerdos sobre la forma como se abordará la problemática.

Esta modalidad de trabajo que implica la deliberación y la búsqueda de acuerdos, en un contexto que además no genera demasiada conflictividad, es valorada positivamente por los representantes en los diferentes departamentos con algunas excepciones puntuales en donde se percibe al mecanismo como algo laxo y poco efectivo o vinculante.

Se observa un alto grado de consenso en la identificación de problemas y de acciones, sin embargo, eso puede estar atado a que el alto nivel de centralización no implica desenvolvimiento de recursos propios y la tarea es más sugestiva que resolutive. Se podría decir que la no existencia de recursos propios para la coordinación y el hecho de que las bases territoriales de los ministerios, de los entes autónomos y de los servicios descentralizados (que integran las MIPS), más que expresiones de descentralización conforman espacios de desconcentración administrativa, contribuye a la existencia de acuerdos fáciles y poco conflictos, pero al mismo tiempo, como se verá más adelante, tiende a generar un espacio con poca ejecutividad, que tiene más buenas intenciones de lo que logra poner en marcha.

En el caso de Artigas, se menciona como una ausencia importante a las instituciones vinculadas a la Educación. En Salto, la ausencia cualitativamente más importante que aparece en los discursos es la de la Intendencia Departamental, la cual es visualizada como una institución con una presencia muy intermitente y en general con miembros técnicos y no dirigentes políticos.

En Paysandú, sin embargo, la Intendencia Departamental está presente pero la idea que sobrevuela con fuerza es que “está pero no está”, no tiene el protagonismo que tenía en el periodo anterior y participa con un miembro que no tiene poder de resolución, que básicamente tiene el rol de informar a la Intendencia de lo que sucede en las MIPS.

La idea que se esgrime como justificación de este rol secundario por parte del representante de la Intendencia en las MIPS, pasa por el lado de que en realidad la Intendencia no es un miembro pleno sino un invitado a participar. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los miembros invitados tienen los mismos derechos que los otros, la diferencia estaría en que para ellos es opcional participar o no, mientras que para los miembros plenos es una obligación inherente a la función.

El peso del argumento de no sentirse un integrante pleno no parece demasiado

contundente para justificar el escaso protagonismo de la Intendencia de Paysandú, sobre todo teniendo en cuenta que venían de un periodo anterior, bajo la conducción del Frente Amplio, donde habían tenido un protagonismo mucho mayor. Sí parece ser un argumento de peso la diferencia de color político con el gobierno nacional, aspecto que también es relevante en el caso de Salto. Este punto se retomará más adelante.

Extendido a los tres casos analizados, se observa que el predominio de la participación es de tipo técnico, esto es, participantes con un saber especializado pero sin facultad para tomar las decisiones en nombre de su institución.

Los hallazgos analizados permiten evidenciar con claridad la posición diferencial de los actores ante la lógica de la inter-sectorialidad y la coordinación. Para unos la coordinación es clave para su trabajo mientras para otros no, lo que genera un fenómeno de profesionalización de la gestión coordinada y cierta elitización en el dominio de los ámbitos.

En relación a la evaluación del funcionamiento de la MIPS, en Artigas existen visiones opuestas respecto a la ejecutividad-efectividad del ámbito, sin embargo, predomina una visión negativa de la MIPS en este punto, se la visualiza como un ámbito no ejecutivo, no resolutivo, muy poco operativo.

En el mismo sentido, en Salto se evidencia que la MIPS no es efectiva, no trasciende algunas coordinaciones puntuales, y es más bien informativa, con excepción de algunas comisiones de trabajo que son resaltadas muy positivamente como forma de trabajo de la MIPS en el departamento.

En Paysandú, se valora la capacidad de planificación a mediano plazo y la rápida construcción de una lógica o cultura de la interinstitucionalidad, sin embargo, también se observa en general la poca ejecutividad, operatividad y efectividad. Esa falta de ejecutividad junto a la concentración de temáticas que no representa el interés de la totalidad de las instituciones motiva algunas de las ausencias.

La percepción de la MIPS como un espacio no ejecutivo, que aparece con fuerza en los tres departamentos, debe analizársela teniendo en cuenta lo que se ha dicho anteriormente, que quienes participan de este espacio son mayormente jerarcas departamentales (o eventualmente regionales) de organizaciones nacionales que mantienen una fuerte centralidad en la toma de decisiones, por lo cual, no todos los problemas se pueden resolver con acuerdos de las mesas, sino que requieren negociaciones a otro nivel.

En este escenario, se hace aún más relevante la presencia activa de la Intendencia Departamental, disponiendo de recursos y con capacidad decisoria dentro de sus áreas de competencia.

En lo que respecta al aspecto motivacional, se puede decir que en Artigas pese a la ya dicha percepción negativa, las motivaciones a participar se explican por la persistencia de una credibilidad sobre la interinstitucionalidad como forma de resolver problemas comunes, más allá de los resultados.

También se observa cierta “elitización” o control del espacio por parte del MIDES y la Intendencia Departamental. En Salto, las motivaciones son muy específicas y compartidas, y tienen que ver con: entender que los problemas sociales son multicausales, multidimensionales y su naturaleza exige intervenciones multisectoriales y multidisciplinarias.

Por su parte, en Paysandú, en la motivación a participar se advierte un híbrido entre la obligatoriedad legal o por designación, que son quienes no se involucran activamente, y por la eficiencia que implica la interinstitucionalidad en relación a no superponer esfuerzos y recursos, ampliar la mirada sobre la realidad social del territorio, y abordar problemas multicausales desde soluciones multisectoriales, que son quienes se involucran activamente. Un aspecto observado es que la sectorialidad aún pesa sobre la intersectorialidad.

Por otro lado, las MIPS actúan más como ámbitos de territorialización de políticas nacionales que como ámbitos de políticas públicas territoriales, es decir más como ámbitos para la mejor implementación departamental de lo nacional que como ámbitos de iniciativa y ejecuciones propias de lo departamental.

Si a esto le sumamos que los titulares de las Intendencias Departamentales son electos por la ciudadanía y que éstas son jurídica, técnica y presupuestalmente autónomas, estamos ante un escenario donde existe un alto nivel de descentralización en la implementación más que en el diseño (agendas o planes departamentales) de políticas.

Se puede ver que en Artigas, la Intendencia aparece como un miembro que junto al MIDES co-lidera el ámbito, lo que se explica por su sintonía política-partidaria con el gobierno nacional. Se debe tener en cuenta que la mayor parte de los integrantes de la MIPS son representantes locales de los Ministerios, por lo cual, el color político del gobierno central es un aspecto clave para entender la vinculación de la Intendencia.

Este escenario de colaboración entre estos dos niveles de gobierno no estará presente en

los otros dos casos. Aquí pudo observarse una Intendencia activa que asignó recursos e implementó políticas sociales en el marco del espacio. Respecto a la sociedad civil, se advierte que ésta tiene un involucramiento muy débil, se remitió a co-elaborar el Plan Artigas<sup>15</sup> (utilizado por la MIPS), pero no se le convoca ni se procura su participación en la implementación y evaluación de dicho plan. Se advierte un alto desconocimiento de la sociedad respecto a la MIPS.

En Salto, la Intendencia aparece sistemáticamente mencionada en los discursos como la gran ausencia de la MIPS, una ausencia que además se denuncia como un debe, un déficit que facilitaría sobremanera el trabajo en cuanto a su rol de logística, y de gobierno de cercanía con la ciudadanía.

Aparece fuerte la idea de que antes (en el periodo anterior) participaba más, por lo que se puede deducir que la ausencia refiere a diferencias político-partidarias entre Gobierno Departamental y Gobierno Nacional. Cuando se analiza la coordinación entre niveles esta dimensión política, vinculada a la coincidencia (o no) de colores de partidos, suele impregnar todo el esquema de coordinación (Repetto, 2007) y en los casos estudiados se ve con claridad.

En relación a la vinculación de la MIPS de Salto con la sociedad civil, se puede decir que la participación se visualiza como muy pobre, puntual y esporádica.

En Paysandú, la Intendencia participa pero de forma testimonial, sin capacidad de asumir compromisos en tiempos reales. Se identifican relatos del tipo de “ellos” y “nosotros”, la Intendencia de Paysandú aún no se siente parte de la MIPS y el resto de la Mesa la mira con desconfianza. En los discursos surge de forma exclusiva que el hecho de predominar partidos distintos puede explicar el fenómeno.

## **5. Las Mesas de desarrollo rural (MDR)**

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) fueron creadas en el año 2007, con el cometido de promover la participación de los actores que viven y trabajan en el medio rural, en la identificación de sus necesidades y la elaboración de la agenda de desarrollo para su zona de

---

<sup>15</sup> Consiste en un documento estratégico básico pensado para ejecutarse en el periodo comprendido entre 2012 y 2015. Este plan fue desarrollado a iniciativa de la Intendenta Patricia Ayala y contó con la participación de los principales actores sociales y políticos departamentales.

influencia. Estos espacios de gestión participativa, tienen entre sus propósitos la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil organizada, por lo que su instrumentación requiere la puesta en marcha de instrumentos que impulsen la planificación y el control de la ciudadanía en el diseño de las estrategias de desarrollo así como en el manejo de los recursos para llevarlas a cabo.

Las Mesas de Desarrollo Rural aunque comparten problemáticas y dificultades comunes, adquieren distintas modalidades de funcionamiento según departamento. Las organizaciones de productores de Artigas y Salto se agrupan en tres Mesas de Desarrollo que funcionan en las localidades o centros poblados de referencia, mientras que en Paysandú es un único espacio (es decir una única Mesa) a nivel departamental en el que participan todas las organizaciones del departamento, rotando sistemáticamente el lugar de encuentro.

La asistencia en el caso de Salto y Paysandú, es evaluada como satisfactoria, mientras que en las Mesas de Artigas se señalan ausencias significativas como el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) , el MIDES y Alcoholes del Uruguay (ALUR) que son instituciones claves en el departamento.

Un aspecto que resulta interesante de los discursos que reflejan un gran vacío en términos de participación ciudadana, es la contradicción entre una aparentemente “buena asistencia” y el rol pasivo y meramente receptivo de las organizaciones, mediado a su vez por la irregularidad del *funcionamiento de espacio*.

Es decir, los discursos revelan diferentes niveles de involucramiento y apropiación del espacio en el interior de cada MDR, destacándose en todos ellos, sin embargo, una valoración altamente positiva de la propuesta en términos de mejoramiento de las posibilidades de crecimiento y desarrollo de cada organización y de atención a las demandas de los pobladores rurales en general.

A diferencia de lo que sucede en Artigas, la MDR de Paysandú tiene un funcionamiento regular, con una asistencia de 35 personas aproximadamente, las que si bien representan a gran parte de las organizaciones, en algunos casos se da una sobrerrepresentación de alguna de ellas. Por su parte en el caso de Salto<sup>16</sup>, en las tres Mesas se destaca un funcionamiento regular con una asistencia promedio de 20 personas, dependiendo la zona de influencia. No obstante en una

<sup>16</sup> En el caso de Salto, funcionan desde el año 2009, tres MDR: 1. Producción Intensiva - Cordón hortofrutícola, producción avícola, producción caprina; 2. Basalto Profundo; 3. Basalto Superficial. En los tres

de ellas (Basalto Profundo), se señala una disminución en la asistencia ante logros de planteos individuales.

Las manifestaciones relevadas dan cuenta de que las reuniones son mensuales en los tres casos, con un nivel de asistencia de regular a bueno; en general el orden del día se elabora desde el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) en función de la planificación anual elaborada en cada Mesa y de las demandas que éstas van planteando; en el caso de Artigas, el funcionamiento es sobre las demandas, sin planificación previa.

Asimismo se pueden incorporar otras temáticas tanto por parte de las organizaciones como las instituciones -que asisten con distinto nivel de asiduidad a los espacios-, dependiendo de las temáticas a trabajar. Las resoluciones son discutidas en el ámbito de la Mesa y articuladas con las instituciones involucradas en cada problemática o planteo.

Ante demandas puntuales para cuya solución están estipulados programas específicos, existe una respuesta relativamente rápida; no obstante cuando se requieren acciones interinstitucionales que exceden a las organizaciones, la respuesta lenta y se diluye en el tiempo (dependiendo de la “capacidad de presión” de las organizaciones y de cada Mesa).

En este sentido y haciendo referencia a los efectos que la respuesta y la no-repuesta generan en términos de participación, se visualizan, por un lado, un alejamiento de aquellas organizaciones que una vez satisfecha su demanda, se desvinculan del espacio, y por otro, más allá de las valoraciones con respecto a la forma y tiempo en que desde los organismos competentes se da (o no se da) seguimiento a los planteos realizados, una permanencia de las organizaciones que destacan los logros colectivos que desde las Mesas han alcanzado, trascendiendo sus demandas particulares.

Es decir, se podría argumentar que la obtención de respuestas favorables en términos individuales, no genera procesos de apropiación del espacio como sí lo hacen los logros colectivos, más allá de la lentitud de la respuesta y/o del beneficio no individualizado que generan algunas de ellas.

El proceso de *toma de decisiones* en las MDR se realiza generalmente por consenso y eventualmente por votación de mayorías. Los asuntos o temáticas sobre los que se procesan

---

casos la frecuencia de reuniones es mensual, con día fijo de encuentros pero con una rotación de los lugares donde se realizan entre las sedes y/o localidades de las organizaciones anfitrionas.

tales decisiones refieren fundamentalmente a la emisión de avales para la presentación de proyectos productivos y/o de fortalecimiento institucional, la priorización de las necesidades en el territorio que forman parte de la agenda de cada Mesa, y la ejecución de la política en su etapa final con una autonomía muy relativa que se disipa en aquellos espacios cuya dinámica de funcionamiento es irregular e inestable (como lo es el caso de las Mesas de Artigas).

Por otra parte, en relación a la vinculación de las MDR con el gobierno departamental, de las entrevistas realizadas se desprende que en general la Intendencia es vista como un actor con presencia activa en los espacios, más allá de los resultados de su gestión en el territorio. Caso contrario sucede con los Municipios cuya participación e involucramiento con la propuesta, es considerada como muy reducida o casi nula.

No obstante ello, en las localidades más alejadas de los centros urbanos y por ende, con un acceso muy restringido a los servicios sociales, se visualiza una fuerte vinculación con la comunidad local; tal es el caso de una de las Mesas de Artigas (Pueblo Sequeira), donde los actores perciben el espacio conformado en torno a la Mesa, como el ámbito desde el cual canalizar sus demandas e inquietudes.

## **6. La Seguridad Ciudadana y la Convivencia**

Robert Castel esboza algunas funciones que debe cumplir el Estado como asegurador y protector tanto de los derechos civiles como de los derechos sociales con el propósito de no derivar en la inseguridad y la disociación social, haciendo foco principalmente en la cohesión social como eje central de su función (Gómez, 2013).

En este sentido, se configura en primer lugar el papel que debe desempeñar el Estado de Derecho, esto es, acabar con la inseguridad civil, es decir, con aquellas amenazas a la integridad de las personas y de los bienes, tales como: la delincuencia, el robo, la violencia, la criminalidad, etc. (Gómez, 2013).

Por otra parte para el PNUD la seguridad humana se vincula a la noción capital social: *“La seguridad humana se asienta en el valor que alcanza el capital social logrado en una sociedad, definido como una acumulación de experiencias compartidas que han ido estableciendo redes sociales, instituciones informales, lazos sociales, valoraciones comunes de lo que es positivo o negativo para el desarrollo, convivencia e identidad nacional”* (PNUD apud Gómez, 2013).

De acuerdo a lo estipulado por el Ministerio del Interior, las Mesas locales para la convivencia y la seguridad ciudadana son un espacio de participación e intercambio entre diferentes actores sociales para trabajar en los temas relacionados con la seguridad y la convivencia desde una mirada local (Ministerio del Interior, 2015).

En términos de diseño estos espacios estarían integrados por la Seccional del barrio con la Policía Comunitaria, representantes de los Consejos Vecinales, representantes de institucionales a nivel local, vecinas/os, que deseen participar activamente en el compromiso de mejorar la seguridad y convivencia.

Los propósitos de la mesa de acuerdo a lo dispuesto por el Ministerio del Interior (2015) consisten en identificar problemas de convivencia y seguridad, para establecer prioridades y acuerdos y programar acciones en conjunto, logrando compromisos entre las instituciones y los vecinos buscando las posibles soluciones a los problemas.

Respecto a *quienes participaban*, los entrevistados decían lo siguiente:

*“Referentes de Comisiones vecinales, de instituciones educativas, de instituciones deportivas, en el caso nuestro referentes del Ministerio de Desarrollo Social, todos los que tengan alguna incidencia o alguna actividad en el área de influencia son invitados, después participa quien lo desea”* (Sociedad Civil, Salto).

La pluralidad de actores que se involucran en estos espacios parece tener una doble explicación: lo primero es la flexibilidad de integración. No existe en ningún caso una mención reglamentaria a quienes deben integrarse por tanto todo aquel que se sienta tocado por el tema, más aún si tiene algún tipo de gimnasia de participación se siente con la potestad de integrarla.

Lo segundo es que el voluntarismo con que se movió el Estado en este caso genera un cierto *stress* para llamar a todo aquel que esté disponible, aunque no se tuviera claro para qué. Otra dimensión interesante y complementaria con lo anterior es la *percepción del Área de influencia de la Mesa*. Muchas veces el exceso de reglamentación termina por burocratizar el mecanismo de participación ahogando la iniciativa de la población pero cuando la falta de una estructuración y de liderazgo es tan grande esto se vuelve un boomerang para la instrumentación de la política. O se aclara hacia dónde vamos, quiénes somos y para qué estamos o lo más lógico es que no funcione o se torne inútil el instrumento, ese parece ser la consecuencia en este caso.

En este sentido es razonable pensar que la gente optimice el uso de su propio tiempo, salvo quienes de alguna manera están comprometidos institucionalmente con el proceso, el

ciudadano de a pie, evaluará, y con razón, la eficacia de su actuación respecto a los propósitos declarados o percibidos del instrumento.

Como se vio anteriormente, son mesas de seguridad ciudadana pero las razones de la intervención de los vecinos son múltiples, se trata de hacer oír su voz en función de los problemas cotidianos no siempre restringidos a la convocatoria. Tener un espacio, un lugar y alguien que oiga, esa es su primera motivación.

El *funcionamiento* del mecanismo generó un tipo de participante rentado y en otros casos vecinos comprometidos, pero fundamentalmente reducido. En otras palabras con un funcionamiento irregular y de escasa entidad sólo asociado a quienes obtienen un beneficio pecuniario con el funcionamiento.

Es necesario comentar que la percepción sobre la construcción de la agenda de las reuniones, de acuerdo a los entrevistados, la conformaban los referentes institucionales, o sea, nuevamente se observa un liderazgo débil del Ministerio y las fuerzas de seguridad y si este mecanismo es cooptado por las demás instituciones con mayor práctica en el terreno: MIDES, Comisiones de vecinos, etc...

Esto tiene una doble interpretación, por un lado es una ventaja, ya que los temas resultan de las necesidades de los vecinos manifestadas no solamente en ese espacio que probablemente no usaban o que las necesidades expresadas fueran las estrategias políticas de otras instituciones incluso ministeriales, lo que hace absolutamente inocuo el uso del recurso, ya que si funciona otro mecanismo, no es necesaria la creación de uno nuevo con el consiguiente derroche de energía social que ello significa.

## 7. Conclusiones

Para concluir en cuanto al funcionamiento de las entidades, se visualizan algunas similitudes y algunas diferencias entre los tres dispositivos estudiados en los tres departamentos.

Las que aparecen con más personalidad son las MIPS que marcan una forma de trabajo a nivel territorial con una amplia participación de diferentes instituciones del Estado (con un vínculo muy débil con la sociedad civil) y solamente en Artigas es que ceden parte de su impronta a la existencia de un Plan Departamental de Desarrollo.

Las Mesas que sostienen una imagen y funcionamiento más sectorializadas y por ende

más centralizadas son la MDR, donde el papel del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca es protagónico y con una impronta específica, incluso asignando recursos técnicos al funcionamiento del mecanismo.

Las mesas con una trayectoria voluntarista y con alto nivel de improvisación son las de Seguridad Ciudadana, es donde la acción gubernamental está menos definida y que se traduce en el funcionamiento y sostenibilidad del mecanismo haciéndolo frágil y con pocas posibilidades de incidencia. Incluso en Artigas no se conformaron nunca.

Como sugerencia inicial y a la luz de este estudio, es posible afirmar la necesidad de reformulación de la política de descentralización, participación y de horizontalización a nivel territorial.

Esta debe implicar la fractura de la lógica histórica de sectorialización vertical y apostar fuertemente al fortalecimiento de los actores territoriales con posibilidades de accionar. Esta transformación no debe olvidar que la política de participación voluntaria se sostiene en función de los éxitos y logros de la misma siendo vital la constatación a nivel de los implicados de ellos.

Por otro lado, se debe abordar la simplificación de los mecanismos de participación en virtud de la reiteración en diferentes ámbitos de las mismas reivindicaciones. Los actores son muchas veces los mismos y las reivindicaciones igual, por tanto, simplificar el funcionamiento e incluso combinarlo con otras modalidades menos estables y más flexibles parece ser un buen camino a seguir.

Sin duda que el trabajo que se presenta aquí es inicial y ameritará mayor desarrollo en los próximos meses con vistas a enriquecer la reforma planteada, pero como un esbozo introductorio resulta por ahora satisfactorio.

## Referencias

- Abal, J. M. (2011). “La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas”, en: Amaya Paula y otros (Coord.) *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. COPPPAL, AECID, Universitaria la Plata. (Págs. 17 a 36). La Plata – Argentina
- Adelantado, J. (2009). “Por una gestión “inclusiva” de la política social”. En Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org.) *Gestión de la política social*. Prometeo Libros: Buenos Aires.
- Aguilar, L. F. (2000). La hechura de las Políticas. Ed. Miguel Ángel Porrúa: México.
- Barrera, A. (2009). “Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales”. En H. Poggiese y T. Cohen Egler (comp.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. 1a ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires.
- Cabrero, E. (2006). Acción pública y desarrollo local. En *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2.
- Cunill, N. (2005). *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Mattos, C. (1990). La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? En *Estudios Regionales*, N°26. 49-79.
- Delamaza, G. (2005) Tan lejos, tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile. LOM: Santiago de Chile . Disponible en:
- Evans, P. (1996). “El Estado como problema o solución”. En *Revista Lua Nova* N° 28/29. San Pablo –Brasil.
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina*”. Santiago de Chile: CEPAL.
- García, D y Peirano, M. (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia a mediano plazo*. Buenos Aires: CICCUS-IDISA-FLACSO.
- Garretón, M. (2004). América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Gómez, L. (2013). *Seguridad ciudadana: Enfoque desde la seguridad comunitaria*. Tesis de grado, Licenciatura en Ciencias Sociales- Regional Norte, Udelar.
- <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/uruguay/documentos/institucionalidad.pdf>
- <http://www.republica.com.uy/seguridad-ciudadana/>
- Kliksberg, B. (1999). “Seis Tesis no convencionales sobre participación”. En *Revista de Estudios Sociales*. N° 4. Universidad de Los Andes: Bogotá.
- Licha, I. (2002). “El debate actual sobre desarrollo participativo”. En Licha, Isabel (editora). *Gerencia Social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C- Estados Unidos.
- Licha, I., Molina, G. y Repetto, F. (2007). *La coordinación de las intervenciones públicas en los problemas sociales: desafíos y estrategias*. Caracas: CLAD.
- Lucero, M. (2009). “Participación ciudadana”. En N. Aquín (comp.) *Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur*”. Buenos Aires.
- Marsiglia, J., Pinto, G. y Galicchio, E. (2012). “Investigación sobre Descentralización y

- autonomía local en los Estados miembros del MERCOSUR” Informe de Sistematización de los cuatro estudios nacionales (Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil). Montevideo: CLAEH.
- Martínez, R. (2012). *La institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública? En Aportes para el Estado y la Administración gubernamental. N° 30, págs. 53-68.*
- Mayntz, R. (2001). “*El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*”. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Ministerio de Desarrollo Social (2014). *Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) Reporte del Sistema de Información. Periodo 2011 – 2013.* MIDES. Montevideo-Uruguay.
- Ministerio del Interior (2015). [Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana](http://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=102) Disponible en: [http://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102](http://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=102)
- Moreira, C. y Veneziano, A. (1995). Intergovernmental relations in Uruguay. En Nagel, Stuart (Comp.). *Political Reform in Developing Nations.* Illinois University Press.
- Morin, E. (2007). *Introducción al Pensamiento Complejo.* Editorial Gedisa. España Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2008) *Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía.* OPP – Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Montevideo-Uruguay
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2008). *Transformación democrática del Estado y nueva relación con la ciudadanía.* Montevideo: OPP – Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Repetto, F. (2005). “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.* INDES Ciudad de Guatemala – Guatemala.
- Repetto, F. y Fernández, J. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.* Buenos Aires: CIPPEC.
- Sanseviero, R. (2005). Institucionalidad Pública en el ámbito de la Seguridad Ciudadana; entre las intenciones y las tensiones en Uruguayo.
- Serra, A. (2004). “La gestión transversal: expectativas y resultados”. Ponencia presentada en: IX Congreso Internacional del CLAD, SOBRE LA Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid - España (2-5 noviembre 2004)
- Veneziano, A. (2005). Reflexiones sobre una reforma del estado orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo. Ed. Inap: Madrid.
- Veneziano, A. (2009). *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente.* Montevideo: FCS- UdelaR –CSIC. Ediciones ORBE.
- Wright, D. (1988). *Understanding intergovernmental relations.* California: Brooks/Cole Publishing Company.

Zurbriggen, C. Morales, S. y Rak, A. (2010). “De lo sectorial a lo transversal: hacia una nueva forma de gestión pública”. En Mancebo. M.E y Narbondo P (Coords.) *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez*. Editorial Fin de Siglo. Montevideo – Uruguay.

## LOS CLUBES DE MIGRANTES EN SINALOA Y SUS POTENCIALIDADES DE DESARROLLO.<sup>17</sup>

Renato Pintor Sandoval<sup>18</sup>

**Resumen.** Como parte del desarrollo histórico de la migración mexicana a Estados Unidos, se han formado distintas organizaciones de migrantes por lugar de origen. Estas asociaciones han tenido un crecimiento considerable en las dos últimas décadas. La difusión de este fenómeno esquemático de organizaciones de migrantes ha sido últimamente trascendental para el aparato gubernamental en los niveles federal, estatal y municipal, por su capacidad e interés para actuar en las comunidades de origen del migrante en México. Sujetándose, a la experiencia zacatecana del 3x1 y convertido actualmente en una política nacional, el presente artículo analiza las potencialidades y debilidades de los clubes de oriundos que trabajan o no con dicha política en Sinaloa.

**Palabras clave:** migración sinaloense, clubes de migrantes, política nacional

**Abstract.** As part of the historical development of Mexican migration to the United States, they have formed various organizations of migrants by place of origin. These associations have had considerable growth over the past two decades. The spread of this schematic phenomenon of migrant organizations has recently been crucial for the government apparatus at the federal, state and municipal levels, their ability and interest to act in the communities of origin of migrants in Mexico. Clutching at the zacatecana 3x1 experience and now become a national policy, this article analyzes the strengths and weaknesses of HTAs working or not with the policy in Sinaloa.

**Keywords:** sinaloense migration, HTA, 3x1 national politics

<sup>17</sup> Este trabajo fue financiado con el recurso PROFAPI 2014/158 de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

<sup>18</sup> Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor/investigador de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Miembro del CA de Redes Sociales y Construcción del Espacio Público. Miembro del SNI-I

### **Introducción:**

Actualmente, existen dos estrategias metodológicas para el abordaje del estudio de los clubes de origen de migrantes, una de ellas es la que postula la comprensión de la organización de los migrantes, de la cual Moctezuma (2011, 53), señala que se hacen juicios valorativos y rigurosos al aporte que realizan estas organizaciones en cuanto a sus inversiones sociales; y que se deshecha la distintas formas y al poder de interpretar dichas inversiones sociales, sin la naturaleza de la organización.

En el segundo grupo de investigadores, que miran la naturaleza de las inversiones, tales como García Zamora (2003) o González Gutiérrez (1999), vuelven a insistir en cómo aprovechar estos recursos del capital migrante en las zonas de expulsión, como la generación colectiva de empresas, servicios o como tanto se pregona, como una palanca de desarrollo regional. Debate que se centró en las remesas familiares primero, para posteriormente verlo a través de las remesas colectivas.

No es fortuito que se vuelva a discutir si el capital migrante puede transformar la estructura económica de sus lugares de destino; es por ello que desde los noventas se empezó por estudiar más concienzudamente a estos grupos de migrantes organizados por lugar de origen. La situación cobra importancia, tanto por el número de clubes, como por las obras que ellos realizan en pro de sus localidades de origen. Además, como parte del desarrollo de estas organizaciones o asociaciones, se ha puesto en marcha una política de acercamiento e incorporación del Estado mexicano hacia los migrantes, que intenta diseñar acciones y políticas públicas transnacionales (Pintor, 2015).

Es por ello, que las enriquecedoras experiencias de los estados de Zacatecas en 1986 y Guerrero en 1987, a través de sus programas 2x1, permitió que el gobierno de la República instaurara el programa 3x1 a nivel federal en 1992. Este trabajo analiza el programa 3x1 en Sinaloa, el cual se ha incrementado de 5 millones de pesos en 2002 a más de 15 millones en 2012.

A la par de dicho programa se analiza la participación de los Clubes de migrantes sinaloenses en inversiones comunitarias locales, los cuales están al margen de este programa, mostrándose como un recurso de alta calidad (Torres, 2001), que permite a los Clubes y

Asociaciones de migrantes emprender inversiones sociales, fomentando así el capital social de las comunidades locales de los migrantes y sus prácticas transnacionales.

El primer apartado de nuestro trabajo, aborda brevemente la dinámica migratoria, no sólo internacional, sino nacional del estado de Sinaloa. En el segundo apartado, se analiza la participación de los clubes de origen sinaloense y sus potencialidades no sólo económicas sino sociales y culturales; y por último, en el tercer apartado, se analiza el programa 3x1 en Sinaloa, misma que algunos clubes rechazan este tipo de ayuda gubernamental, argumentando reglas de operación no tan favorables a su constitución como club de migrantes.

Aunque cabe destacar que el desarrollo de las redes sociales migrantes han ayudado a la creación de una asociación de organizaciones, que para el caso sinaloense es la Fraternidad Sinaloense en California.

### **Sinaloa y sus migrantes.**

De acuerdo al informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2012), el estado de Sinaloa, guarda con respeto a las otras 32 entidades, el lugar 24 en población en pobreza y el 23 en porcentaje de población de pobreza extrema. Por lo que la entidad sinaloense, se ubica dentro de las 10 entidades con menor pobreza en el país.

Dicho informe nos arroja que el 36.5% de la población que habitaba en el estado se encontraba en situación de pobreza, con un promedio de 2.2 de 6 carencias<sup>19</sup>, lo que representó 1, 011,013 de personas (CONEVAL, 2012). Asimismo, 5.4% del total de la población sinaloense, se encontraba en situación de pobreza extrema, con un promedio de 3.6 carencias de 6, o sea 150,172 personas, mientras que la pobreza moderada fue de 31.1% con un promedio de 2.0 carencias, es decir 860, 841 personas (CONEVAL, 2012).

Al desagregar la información a nivel municipal, vemos que existe ciertos municipios que presentan mayor porcentaje de población en pobreza, 11 de 18 municipios, destacándose Choix (79.1), Badiraguato (74.8), Cosalá (66.1), Sinaloa (63.0) y San Ignacio (61.3) (CONEVAL, 2012).

En resumen, en estos municipios más del 60% de la población se encontraba en situación de pobreza, lo que represento el 12.3% de la población del estado. Por otra parte los municipios que concentraron mayor número de personas en pobreza son: Culiacán 254, 056 (29.8%),

<sup>19</sup> Los indicadores son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de viviendas, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Ahome 136, 582 (30.6%), Guasave 128, 744 (40.8%) y Mazatlán 119, 926 (28.1%) (CONEVAL, 2012).

Al realizar un análisis serio sobre la problemática del estado, la economía de Sinaloa en las tres últimas tres décadas aparece estancada en relación al avance promedio del resto de las entidades federativas de México (Soto, 2009, 246). En parte, se debe a que no existen las condiciones culturales empresariales.

Se encuentran empresas que se especializan en actividades intensivas de mano de obra barata, otras que tienen un alcance marginal, y otras que desfavorecen la aparición de empresas o empresarios, desde su expansión y diversificación, bajo nivel de oportunidades de nuevos mercados anclados históricamente en una cultura tradicional en el sector primario.

Además, Sinaloa es un estado cuyo motor económico se concentra en el sector agropecuario-exportador<sup>20</sup> y las medidas de cambio estructural abarcaron numerosas medidas de liberalización comercial, entre las cuales se encuentra la eliminación de los precios de garantía de once cultivos considerados básicos.

Las reformas al agro también trajeron la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la disminución de los subsidios a los insumos, la reducción del crédito y de los seguros y la reforma ejidal (Pintor, 2013, 253).

Si a esto le suma la presencia de una débil estructura industrial, una dependencia en el sector servicios cada vez menos competitivo y altos índices de inseguridad y violencia por el narcotráfico, se obtiene un estado potencialmente migrante (Sánchez S, 2010).

Estos cambios, propiciaron la existencia de densas redes migrantes locales rurales que se han entretejido tradicionalmente y que facilitan el éxodo regional y la existencia de una cultura migratoria arraigada, lo cual, aunado a problemas de narcotráfico y reducida industrialización en la región, ha permitido que se reanime la migración en varias facetas y en circuitos migratorios tradicionales y nuevos (Sánchez S, 2014).

La entidad está conformada por migrantes rurales y periurbanos. Para ello, es necesario recurrir a información de las últimas décadas, tanto documentales, como trabajos de campo,

<sup>20</sup> La producción del sector rural se constituye, como el pilar de la economía del estado; sin embargo, hace ya tres décadas que este sector se ha visto inmerso en una fuerte crisis local, tanto de inversión, producción y de calidad.

buscando encontrar evidencias e interpretaciones de explicaciones del proceso migratorio sinaloense.

Sinaloa está inserto en un circuito transnacional migrante y, a la vez, en varios circuitos migratorios transestatales, entre ellos Durango, Oaxaca y Guerrero; por ejemplo, los sinaloenses se encuentran arraigados en ciudades fronterizas como Tijuana y Mexicali, B.C., que son los principales cruces de la frontera norte, según la EMIF<sup>21</sup>.

Aquí, los migrantes sinaloenses ocuparon el séptimo lugar con el 5.3% del total nacional, en el 2005 (Lizárraga, 2005). De igual manera, datos del INEGI (2005), nos habla que el grueso de sinaloenses fuera del Estado, salieron de Sinaloa 101 mil 088 personas para radicar en otra entidad, tomado dicha información, dentro de los últimos 5 años, 28 de cada 100 se fueron a vivir a Baja California, Sonora, Baja California Sur, Jalisco y Nayarit.

Asimismo, el principal destino de la migración sinaloense internacionalmente, es el sur de California, principalmente, el área metropolitana de Los Ángeles,<sup>22</sup> estimaciones realizadas por Ibarra (2005) señalan que la cantidad de sinaloenses en la región de Los Ángeles, ronda alrededor del 3% del grueso de los migrantes mexicanos en el área.

Casi 450, 000 sinaloenses y un poco más de 650,000 personas de origen sinaloense habitan la región, conformada por gente proveniente de los municipios de Culiacán con 26,579 (33%), Mazatlán con 9,658 (11.1%), Mocorito con 7,395 (8.5%), Badiraguato con 5,829 (6.7%), Guasave con 4,611 (5.3%) y Ahome con 4,176 (4.8%). Ver Cuadro 1.

<sup>21</sup> La EMIF es una encuesta que utiliza metodologías originales y se levanta en ocho localidades fronterizas del norte de México; aporta información sobre el número y características de los mexicanos que se trasladan a dichas localidades con la intención de permanecer en ellas o de cruzar a Estados Unidos para trabajar o buscar trabajo.

<sup>22</sup> Como la mayoría de los colonizadores de la Alta California vinieron de Sonora y Sinaloa, no es sorprendente que desde mediados del siglo XIX la gente se refiere a los Estados mencionados como la “madre patria”. Otra importante característica, lo constituyen los patrones sociales y culturales básicos de la sociedad mexicana en alta California, los cuales se adoptaron en Sonora y Sinaloa, donde se había desarrollado durante los dos últimos siglos de colonización. (Castillo y Ríos, 1989, p. 39)

**Cuadro 1.**  
**Principales municipios migratorios sinaloenses**  
**Ubicados en Los Ángeles, California (2003).**

| Municipios  | VSF    | Matrículas<br>consulares | Porcentaje |
|-------------|--------|--------------------------|------------|
| TOTAL       |        |                          |            |
| Culiacán    | 26,579 | 28,880                   | 33         |
| Mazatlán    | 8,913  | 9,658                    | 11,1       |
| Mocorito    | 6,825  | 7,395                    | 8,5        |
| Badiraguato | 5,380  | 5,829                    | 6,7        |
| Guasave     | 4,255  | 4,611                    | 5,3        |
| Ahome       | 3,854  | 4,176                    | 4,8        |
| El Rosario  | 3,693  | 3,915                    | 4,6        |

**Fuente:** Ibarra (2005). Encuesta realizada en el Valle de San Fernando y estimaciones hechas con base en el registro de matrículas consulares.

Los municipios expulsores tradicionales son Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix, El Rosario y San Ignacio; los restantes se consideran como municipios de equilibrio, regiones que si lo comparamos con los datos del CONEVAL (2012), son los municipios que cuentan con un mayor número de pobreza en la entidad. Además, a esto hay que añadir, la investigación de Sánchez (2014), donde señala que aunque muchos de los que migran partiendo de zonas urbanas o de las ciudades sinaloenses, tienen como indicio que obedecen a redes rurales.

Sin embargo, los estudiosos de la migración, ponen a Sinaloa, como un estado en equilibrio o sin fuerte presencia de migración internacional, Pintor y Sánchez (2012), analizan que para determinar el grado migratorio de una región se debe considerar una serie de variables y elementos que pueden compartir y discernir con Estados o regiones lejanas o cercanas geográficamente.

Es claro que la ubicación en el país, es clave para determinar su posición regional, pero los elementos económicos y socioculturales determinan también su situación que permite determinar características similares, como ocurre con Sinaloa, atada a la región fronteriza de la migración (Durand y Massey, 2003).<sup>23</sup>

Históricamente, Sinaloa ha sido un estado migrante. Los censos poblacionales de 1992 al 2010, muestran que 12.6% del total de la población que reside en el Estado, entre 290 y 320

<sup>23</sup> Este tipo de zona concentra una migración que históricamente se ha presentado durante los últimos 50 años, a diferencia de la tradicional que lleva más 100 y la de reciente migración con 20 años. Además, Durand (2004) señala que en la región fronteriza han emigrado cerca de 20 millones de personas en 20 años, que es superada por los 40 millones de habitantes de la región central.

mil personas, habían cambiado de residencia municipal, en tanto que el índice nacional de este tipo de movimiento es de 16.5% de la población (INEGI, La migración en México, 2015: 245-251). Mientras que en el Estado vivían entre 240 y 260 mil personas originarias de otras entidades federativas. En el Estado, sobresalen: Sonora (27.3%), Baja California (20.5%), Jalisco (19.8%), Distrito Federal (12.4%) y Chihuahua (4.4%) (INEGI, 2015).

Así pues, el estado de Sinaloa incrementó su saldo migratorio de más de 370 mil para 1992 a casi los 500 mil sinaloenses que residen en el resto del país desde 2015. Son dos estados los principales receptores de esa población: Baja California (44.2%) y Sonora (20.1%).

Esto significa que esas dos entidades fronterizas fueron el destino de cerca de dos terceras partes del total de los emigrantes (INEGI, 2015). Al considerar la migración exclusivamente a la frontera norte, por los principales cruce como Tijuana y Mexicali, datos del EMIF<sup>24</sup>, muestra que los migrantes sinaloenses ocuparon el séptimo lugar con el 5.3% del total nacional (Lizárraga, 2005).

Dentro de los nuevos hallazgos sobre la dinámica migratoria sinaloense, las investigaciones de Montoya, García y Valenzuela (2008), encuentran un nuevo destino de migración sinaloense hacia Phoenix, Arizona: además sobresalen nuevos asentamientos como el norte de California o la zona de la Bahía de San Francisco, el estado de Washington, UTAH y Nevada. Recientemente, se han encontrado evidencias de asentamientos sinaloenses en la Unión Americana, como Carolina del Norte, Illinois y UTAH (Pintor, 2015).

En suma, Sinaloa es un estado de migrantes, que cuenta con un dinamismo propio y que más allá de los números de los censos, su situación es otra. El categorizar a Sinaloa en la región migratoria frontera-norte, puede considerarse como un riesgo, cuando se trata de hacer un análisis serio, ya que durante algún tiempo como una zona regional con desarrollo económico considerable, funcionaba como paliativo a la migración de retención para muchos migrantes que iban hacia Estados Unidos.

### **Los Clubes de migrantes sinaloenses.**

<sup>24</sup> La EMIF es una encuesta que utiliza metodologías originales y se levanta en ocho localidades fronterizas del norte de México; aporta información sobre el número y características de los mexicanos que se trasladan a dichas localidades con la intención de permanecer en ellas o de cruzar a Estados Unidos para trabajar o buscar trabajo.

Partir del hecho de que cada región y cada pueblo de emigrantes son diferentes, nos lleva a entender la complejidad que se tiene en cuanto al estudio migratorio, por ejemplo, los estudios en general de migración internacional en México, son más numerosos en la zonas tradicionales de migración, especialmente como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Jalisco, que los estudios de migración sobre Sinaloa (Ibarra, 2003 y 2007, García, 2003 y 2007, Montoya, 2004 y 2007, Lizárraga, 2005).

Dichos trabajos pertenecen a la llamada “región fronteriza de la migración”, donde han sido aún poco documentados y resultan más escasos todavía los estudios sobre los clubes de migrantes sinaloenses (Pintor, 2016). Estos trabajos también consideran la dimensión sociocultural que subyace en tales iniciativas, que es un aspecto esencial para entender el nivel de desenvolvimiento político por el cual han transitado estas organizaciones.

Aunque los migrantes mexicanos, social y políticamente son distintos, ellos tienden a compartir actitudes específicas, iniciativas y están dispuestos a luchar por ellas. Buscan además, mantener unida la comunidad e implementar políticas públicas en sus regiones de origen. Al estudiar las redes que sostienen a los clubes de migrantes sinaloenses, vemos que así como algunas contribuyen de manera natural a aglutinar a los inmigrantes, también existen tendencias que promueven su desunión, sin embargo, esto no significa que pierdan su pertenencia e identidad comunitaria.

Se han documentado algunos casos de los clubes sinaloenses en California, el más antiguo, es el Club San José en Agua Verde, El Rosario, que data desde 1981, que a solicitud del párroco “Filemón”, del poblado pidió se le construyera una iglesia nueva, misma que fue solventada gracias a la intervención Javier Benítez, líder del club de migrantes, proyectos que más tarde realizarían como la construcción de la Biblioteca Pública del poblado, ayuda en la escuela primaria, desayunador para niños, entre otras actividades más (Pintor, 2013, 220).

Siguiendo esa misma tesitura, la sindicatura de Chametla, localidad que pertenece al mismo municipio de El Rosario, fue formada en 1998, el “Grupo San Pedro”, debe su nombre al santo patrono del lugar. Actualmente, cuenta con más de cincuenta integrantes cuya mayor parte radica en Los Ángeles, California.

Entre los apoyos otorgados por la asociación a su comunidad, destacan la construcción de un parque infantil, y las donaciones para la organización de las festividades por el aniversario del pueblo; asimismo, se organizan festejos para las personas de la tercera edad. Los miembros

del club participan también en la donación de juguetes en Navidad y han apoyado con material de papelería y equipos de cómputo a las escuelas de su comunidad (RFS, 2000).

Otro grupo, lo componen los oriundos de la cabecera municipal de El Rosario, radicados también en Los Ángeles, California, y que aglutina aproximadamente a 90 integrantes. El club se formó gracias a la tenacidad de Concepción Aragón de Coob. Dicha organización empieza a apoyar a su comunidad de origen en el trienio 1986-88, en la administración municipal de Luis Villegas.

Una de las primeras acciones de esta organización fue la adquisición y remodelación de un edificio para la conformación del asilo de ancianos, que representó un gasto de aproximadamente 400 mil pesos (García y Pintor, 2008). Desde entonces y hasta la actualidad, esa noble institución continúa sus funciones y los gastos de operación corren a cargo del club.

También destaca el “Club Bamoa” formado por migrantes residentes en California. Los oriundos de esta sindicatura perteneciente al municipio de Guasave, Sinaloa recaudan fondos por medio de diferentes tipos de actividades, como cenas, rifas y viajes, para pavimentar calles y banquetas de su localidad (Pintor y García, 2008).

Ahora bien, no todos responden de la misma manera, a pesar de la masividad y las asociaciones de migrantes. Cuando la influencia cultural es alta, es porque en sus lugares de origen, prevalece una cultura migratoria sumada a la existencia de una o varias asociaciones de migrantes, y al gran número de personas que tienen documentos para realizar viajes, lo cual permite el desarrollo de negociaciones con las comunidades y los gobiernos locales. Esta influencia del grupo de migrantes, puede traducirse en demandas en los proyectos sociales (Imaz, 2003).

Moctezuma (2003, 149-152 y 2011, 58) sostiene que el estudio de las redes sociales migrantes no deben de detenerse o limitarse sólo a la aparición del club de migrantes, sino que su estudio debe ampliarse hacia la conformación de confederaciones o agrupaciones de clubes de migrantes:

Una vez que se ha consolidado la vida comunitaria, el liderazgo de los migrantes hace emerger las primeras manifestaciones organizativas, las cuales, al contar con el estímulo del Estado y particularmente de los gobernantes por entidad o municipio, es posible que esa organización vaya más lejos.

*(Moctezuma, 2003: 149-152 y 2011, 58).*

Existen casos donde varias comunidades filiales se unen y forman un solo club social, pero hay clubes con autonomía, en los que cada miembro reconoce un origen distinto pero con un objetivo común. Empero, aunque los clubes de migrantes derivan de las comunidades filiales, es importante acotar su diferencia.

Lo más común en los estudios del transnacionalismo es encontrar una organización simple que emprende obras en su comunidad de origen, pero no se pierde de vista que un club es parte de una asociación y que sin ella no tendría capacidad de negociación frente al estado o municipio (Moctezuma, 2003).

En el caso de los migrantes sinaloenses en California, su federación se encuentra agrupada en la Fraternidad Sinaloense en California (FSC) que fue fundada en 1991, y cuya misión radica en organizar a los catorce clubes de oriundos californianos registrados hasta el 2009, con bailes de coronación de reinas, así como suscribir convenios con sus respectivas autoridades estatales (Revista de la Fraternidad Sinaloense, 1998, 1998<sup>a</sup> y García y Pintor, 2008), las cuales se tendrían que comprometer a secundar el trabajo social que llevan a cabo los clubes en las comunidades nativas (Véase el cuadro 2).

La Fraternidad Sinaloense en California, aglutina a 11 clubes de migrantes, por lo que la Asociación ha buscado un nuevo dinamismo en los trabajos de buscar una fuente de financiación alterno al gobierno estatal de Sinaloa y al consolidarse como una organización no lucrativa, bajo la presidencia de José Ángel Barajas Patrón.

La Fraternidad Sinaloense en California ha sostenido y trata de incentivar la participación en el programa 3x1, aunque, en ocasiones lo prefieren hacer fuera del 3x1, pero si tratan de tener correspondencia con las acciones de políticas estatales, municipales e incluso federales.

| <b>CUADRO 2. CLUBES SINALOENSES INSCRITOS EN LA FRATERNIDAD SINALOENSE Y SUS PRINCIPALES OBRAS SOCIALES (2010)<sup>25</sup></b> |                         |                   |                              |                              |                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| <i>Nombre del club</i>                                                                                                          | <i>Año de Fundación</i> | <i>Presidente</i> | <i>Frecuencia de reunión</i> | <i>Proyectos principales</i> | <i>Miembros activos</i> |
| San Ignacio                                                                                                                     | 1993                    | Adriana Noriega   |                              |                              |                         |

<sup>25</sup> El Club Cubiri, el Club Caiteme, el Club Costa Rica y el Club Rosa Morada (Mocorito) adquirieron su adscripción a la Fraternidad en el lapso de 2008-9, y sus inicios fueron apoyados por el IME para su formación y adscripción a la Fraternidad Sinaloense en Los Ángeles.

|             |      |                       |              |                                                                   |    |
|-------------|------|-----------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------|----|
| Guasave     | 1992 | Ramón Cárdenas        | Cada 2 meses | Apoyo comunitario y entrega de carro de bomberos                  | 25 |
| Rosario     | 1985 | Octavio Solorza       | Cada mes     | Rec. del asilo y apoyos a la comunidad                            | 20 |
| Escuinapa   | 1991 | Lourdes Arroyo        | Cada mes     | Jardín de niños                                                   | 25 |
| Agua Verde  | 1981 | Javier Benítez        | Cada mes     | Construcción de iglesia y biblioteca                              | 25 |
| El Roble    | 1992 | José Ibarra           | Cada 2 meses | Apoyos comunitarios                                               | 6  |
| Los Pericos | 1993 | Leticia Camacho       | Cada mes     |                                                                   |    |
| Mazatlán    | 1993 | Octavio Barrón        | Cada mes     | Desayunos escolares, sistema de alumbrado en colonias necesitadas | 50 |
| Ahome       | 1993 | José Zarate           | Cada mes     | Envío de 50 sillas de ruedas                                      | 14 |
| El Fuerte   | 1993 | Ma. del Refugio Reyna | Cada mes     | Carro de bomberos                                                 | 14 |
| Culiacán    | 1993 | Antonio Malacón       | Cada mes     | Carro de bomberos y remodelación de la plazuela                   | 25 |

**Fuente:** Revista de la Fraternidad Sinaloense, Los Ángeles, julio de 1998 y 1998<sup>a</sup>.

Desde su establecimiento, la fraternidad Sinaloense en California, a instancias del entonces Cónsul José Ángel Pescador Osuna, de origen mazatleco y por el guasavense Humberto Gálvez y el aguaverdense Javier Benítez (Pintor, 2013, 222), la FSC, ha tenido como objetivo la de representar a la comunidad migrante ante las autoridades tanto en México como en California. En palabras de su actual presidente, José Ángel Barajas, la Fraternidad se visualiza como:

*Una fuerte organización no lucrativa que cuenta con oficina y centro de negocios, establecida en varias regiones de California; con una imagen sólida frente a la comunidad, con un desarrollo económico estable, así como con un incremento continuo en la adhesión de nuevas comunidades de sinaloenses en California, lo cual ha permitido forjar nuevos líderes.*

*Entrevista con José Ángel Barajas  
Presidente de la Fraternidad Sinaloense en California  
16 de mayo de 2011.*

La fraternidad, hoy en día, cuenta con el apoyo de SEDESOL por medio del programa 3x1, para lograr objetivos de provecho a la comunidad, realizando proyectos de interés comunitario como carreteras, pavimentación de calles, electrificación, remodelación de iglesias, escuelas, etc. (RFS, 2008). Los diferentes líderes de las comunidades y el aval de la Fraternidad, permiten nuevas estrategias para mejores proyectos que busquen el desarrollo económico de Sinaloa y California (Pintor, 2013, 225,).

Sumándose a proyectos socioeconómicos, la Fraternidad conjuntamente con el gobierno del estado, participó en el proyectos ‘Rescate de la Sierra’, que están amparados también bajo el proyecto 3x1, y que tienen como objetivo principal que ciertas comunidades de la sierra puedan contar con plantas de luz y de agua, así como de piso de cemento y servicio médico, a través de brigadas, caminos rurales, etc.

Actualmente se encuentran realizando esfuerzos por recaudar fondos que serán donados para el proyecto de la Universidad del Valle del Évora en el Estado de Sinaloa (RFS, Informe de labores, 2008).

No sólo a nivel rural destacan los clubes sinaloenses, también lo hacen los clubes de migrantes de origen urbano, como el “Club Mazatlán”, que trabaja con sus residentes de Los Ángeles, ayudando a niños y gente de la tercera edad que están en los orfanatos, la Casa Hogar y en la cárcel municipal del puerto.

Apoyan también con desayunos escolares en comunidades de las zonas rurales del municipio y en la organización de eventos deportivos entre equipos residentes en Los Ángeles y Mazatlán (Pintor y García, 2008).

### **El programa 3x1 en Sinaloa.**

Partiendo de la experiencia del Programa “2X1” en Zacatecas y posteriormente el 3x1 a nivel Federal, acciones que permiten anticipar lo importante de la organización desde la perspectiva de las comunidades migrantes transnacionalizadas que ayudan a realizar obras públicas en sus comunidades de origen, con el ahorro social enviado desde los Estados Unidos.

Actualmente el programa de SEDESOL 3x1, ha ganado la aceptación de líderes de organizaciones de migrantes y de líderes locales. Cuenta con oficinas en California e Illinois y en 20154 el programa operó en 23 estados de la República, atendió a cerca de 900 grupos

asentados en 31 estados de la Unión Americana e incluyo asesoría y capacitación (Imaz, 2007, 205).

El Programa con casi quince años de funcionamiento deja varias lecciones, mismas que han sido retomadas en el estado de Sinaloa. Pero antes, es importante señalar, que la creación del Ramo 33 en 1997, fue un parteaguas para el fortalecimiento de los municipios, como un actor participante en el proceso de conformación del 3x1 (Soto, 2006, 223 y Valenzuela 2006<sup>a</sup>, 145).

Entre los rubros principales de este ramo y el 3x1, es la construcción de infraestructura que a su vez, a través de SEDESOL y el Programa Empleo Temporal (PET), va a permitir “generar oportunidades de ingreso en el medio rural con acciones dirigidas al desarrollo de capital humano que vive en pobreza y pobreza extrema” (SEDESOL, pág. electrónica, 2014 y PND, 2007).

En Sinaloa, al igual que otras entidades, el programa opera a través del Departamento de la Dirección de Apoyo a Empresas Sociales de SEDESOL, destacándose, la construcción de obras de infraestructura básica y el monto total ha sido de 69, 108,918, en diez años, siendo la aportación federal de 32, 145,681, y la de los clubes similar a dicha aportación, como se ve en el siguiente **Cuadro 3**.

**Cuadro 3. El programa 3x1 en Sinaloa y su distribución de ingreso, 2002-2012**

| <b>Año</b>  | <b>Inversión Total</b> | <b>Gobierno Federal</b> | <b>Gobierno Estatal</b> | <b>Gobierno Municipal</b> | <b>Clubes de Migrantes</b> |
|-------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|
| <b>2012</b> | 15,503,140             | 7,344,570               | S/D                     | 2,829,288                 | 5,329,285                  |
| <b>2011</b> | 22,103,230             | 8,100,944               | 3,992,195               | 2,947,402                 | 7,062,687                  |
| <b>2010</b> | 8, 522,395             | 4,261,197               | S/D                     | S/D                       | 4,261,197                  |
| <b>2009</b> | 4,935,943              | 2,467,971               | S/D                     | S/D                       | 2,467,971                  |
| <b>2008</b> | 8,291,414              | 4,145,707               | S/D                     | S/D                       | 4,145,707                  |
| <b>2007</b> | 4,280,455              | 2,140,227               | S/D                     | S/D                       | 2,140,227                  |
| <b>2006</b> | 3,061,121              | 1,530,560               | S/D                     | S/D                       | 1,530,560                  |
| <b>2005</b> | 1,438,000              | 719,000                 | S/D                     | S/D                       | 719,000                    |
| <b>2004</b> | S/D                    | S/D                     | S/D                     | S/D                       | S/D                        |
| <b>2003</b> | 3,757,595              | S/D                     | S/D                     | S/D                       | S/D                        |
| <b>2002</b> | 5,738,020              | 1,435,505               | S/D                     | S/D                       | 1,435,505                  |

**Fuente:** Elaboración propia con datos de SEDESOL, 2014

\*S/D Sin Datos

Esta tabla nos indica, que el peso del programa recae principalmente en las aportaciones que realizan el gobierno Federal y los Clubes de migrantes, con jorobas importantes, pero también revela que la capacidad de los clubes de migrantes sinaloenses, en ocasiones está por encima de las autoridades estatales y locales.

Recientemente, desde los 80's, como argumenta Pintor y Sánchez, (2014), el gobierno mexicano ha seguido una política de institucionalización y de acercamiento a través de diferentes políticas que contemplan al Estado mexicano con su diáspora, estas han pasado de un periodo de indiferencia política presente desde las décadas de los sesenta, hasta finales de los ochenta a una relación de cooptación y displicencia marcada por un trato corporativista y clientelar (Valenzuela, 2006).

Mientras que para los estados, han existido infinidad de ejemplos, donde se da constancia de reuniones de los gobernadores y sus migrantes, para el de Sinaloa; sin embargo, existe aún una nula política entre el gobernador y las comunidades de emigrados; se describe, por un lado, como una relación “cómoda”, “orgánica,” o “funcional”, mientras que por el otro, “superficial” e “intrascendente”, principalmente, partiendo del hecho de que la relación entre los migrantes organizados y el gobernador de un estado es de una doble naturaleza en el sentido de que al igual que se hace de fuertes reclamos y críticas, también está hecha de peticiones y demandas de inclusión no sólo a las tareas que le son propias al gobierno (Valenzuela, 2006).

De igual manera, el cuadro nos presenta que el diseño del programa 3x1 en Sinaloa, tienen como sostén y respaldo a las organizaciones de migrantes, en particular los clubes de paisanos (oriundos), principalmente, a los que ya se encuentran organizados y no a la promoción de organizarse.

Entre los municipios que más han visto beneficiados con este programa, son Guasave (40), Ahome (23), Choix (15), Sinaloa (17), Culiacán (17), San Ignacio (8) y Elota (18) (Sedesol-Sinaloa, 2010). Este último, ha llamado la atención, ya que aglutina cerca de la tercera parte de los fondos de los 89 obras completadas y que para el ejercicio 2014, esperan finalizar con 175, que se han realizado en diez años bajo el programa 3x1, pero que a su vez es constante, (Sedesol-Sinaloa, 2010), como se aprecia en el siguiente cuadro 4.

**Cuadro 4. Obras realizadas con el programa 3x1 en Sinaloa, por municipio, 2002, 2012.**

| Municipios    | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | Total de obras |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|
| Ahome         | 2    | 11   | 3    | -    | 5    | -    | -    | -    | -    | 1    | 1    | 23             |
| Angostura     | -    | -    | -    | 1    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | 3              |
| Badiraguato   | -    | -    | -    | -    | 3    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 3              |
| Choix         | 3    | 5    | 2    | 2    | 2    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | 15             |
| Concordia     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | 1              |
| Cosalá        | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 0              |
| Culiacán      | 4    | 5    | 1    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 6    | 17             |
| El Fuerte     | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | 1    | 1    | -    | 2    | 2    | 7              |
| Elota         | 1    | 1    | 3    | 2    | 1    | 6    | 1    | 1    | -    | 1    | 1    | 18             |
| Escuinapa     | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 2    | 1    | 3              |
| Guasave       | 2    | 9    | 5    | 7    | 1    | 5    | 5    | -    | -    | 1    | 5    | 40             |
| Mazatlán      | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1              |
| Mocorito      | -    | -    | -    | -    | 1    | -    | -    | 1    | -    | -    | 3    | 5              |
| Navolato      | 1    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 2    | 3              |
| Rosario       | -    | -    | -    | -    | -    | 5    | 2    | 1    | -    | -    | -    | 8              |
| S. Alvarado   | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 2    | 1    | 3              |
| San Ignacio   | -    | -    | -    | -    | -    | 2    | 2    | -    | -    | 4    | -    | 8              |
| Sinaloa de L. | -    | -    | 6    | -    | 2    | 1    | 1    | 1    | -    | 5    | 1    | 17             |
| Obras por año | 14   | 31   | 20   | 14   | 16   | 20   | 12   | 6    | 0    | 18   | 24   | 175            |

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL, 2014.

Además, este cuadro nos muestra que los municipios con menor número de obras construidas son, Angostura, Badiraguato, Escuinapa, Navolato y Salvador Alvarado con 3 obras cada uno, seguido de Mazatlán y Concordia con una sola obra y Cosalá, el municipio con más alto nivel de pobreza y en situación extrema, según el CONEVAL, 2012, con ninguna obra realizada. Dando esto como resultado que en el estado de Sinaloa en promedio se construyen casi 18 obras con 5.75 millones de pesos anualmente.

Para el gobierno de Sinaloa, actualmente, son los municipios los espacios donde “pilotean”, ensayan, nuevas formas de tratar la migración a través de programas –sean adaptaciones federales o diseños propios. Para muchos presidentes municipales, los programas existentes, y la búsqueda de la aplicación de los programas a través de los clubes de oriundos permiten crear espacios transnacionales sólidos, como lo argumenta Guarnizo (2003), en donde sostiene que “la participación del Estado es sumamente importante, ya que pueda recrear espacio trasnacionales”.

O bien, siguiendo esa misma lógica de Guarnizo (2003), nos habla que “la vida transnacional no ha representado obstáculo alguno para que los inmigrantes participen en el ámbito político de sus comunidades de origen”; sino todo lo contrario, “ha permitido el surgimiento de nuevos actores sociales que influyen en los procesos políticos de sus comunidades”, dando lugar a la apertura de arenas políticas de negociación social entre sus gobiernos.

Uno de estos casos es la Fraternidad Elotense en California, que gracias al programa 3x1, dieron pie a que se construyera una secundaria técnica, electrificación y alcantarillado en ese municipio. Esto se debe en parte a un trabajo en conjunto entre el alcalde Rodríguez Castillo y líder del club Radamés Díaz Meza, que además ayudaron a que el municipio fuera incluido en el Programa “Cruzada Nacional contra el hambre” en el 2014 (El debate, marzo 2014).

Dicho Club, a través del 3x1, investigación realizada por Villegas (2014, 87), encuentra que durante el periodo 2002-2013, se han llevado a cabo 18 obras en el municipio, lo que representa el 10.45 % del total estatal. Éstas tienen un valor de inversión que asciende a más de 20 millones de pesos, cantidad que constituye el 16.51 % de todas las inversiones realizadas en Sinaloa. También, al desagregar las aportaciones realizadas, encontramos que el gobierno de Elota es el que más contribuciones monetarias ha realizado, con el 23.17 % del total.

En general, los programas más demandados, bajo el programa 3x1 en Sinaloa, son espacios deportivos (68), mejoramiento urbano, principal actividad en el 2006 (recarpetado, 46), electrificación (15), centros de salud (9), Productivo Bifamiliar y productivo unifamiliar (9) (Sedesol-Sinaloa, 2014), entre otras más, como se aprecia en la siguiente Cuadro 5:

| <b>Cuadro 5. Tipos de obras realizadas bajo el programa 3x1 en Sinaloa, 2002-2012.</b> |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             | <b>Total de obras</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| <b>Tipo de obra</b>                                                                    | <b>2012</b> | <b>2011</b> | <b>2010</b> | <b>2009</b> | <b>2008</b> | <b>2007</b> | <b>2006</b> | <b>2005</b> | <b>2004</b> | <b>2003</b> | <b>2002</b> |                       |
| <b>Centro de Salud</b>                                                                 | 2           | 2           | 1           | 1           | 1           | -           | -           | -           | -           | 1           | 1           | 9                     |
| <b>Espacios deportivos</b>                                                             | 6           | 21          | 5           | 9           | -           | 5           | 5           | -           | -           | 4           | 13          | 68                    |
| <b>Productivo Bifamiliar</b>                                                           | 5           | 4           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 9                     |
| <b>Productivo unifamiliar</b>                                                          | -           | 4           | 5           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 9                     |
| <b>Equipamiento Municipal</b>                                                          | 1           | -           | -           | 1           | 1           | -           | -           | -           | -           | 1           | -           | 4                     |
| <b>Áreas Culturales</b>                                                                | -           | -           | 1           | -           | 3           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 4                     |
| <b>Mejoramiento Urbano</b>                                                             | -           | -           | 7           | 3           | 4           | 10          | 6           | 6           | -           | 9           | 1           | 46                    |
| <b>Productivo</b>                                                                      | -           | -           | 1           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | 1                     |
| <b>Centros educativos</b>                                                              | -           | -           | -           | -           | 3           | 1           | 1           | -           | -           | 1           | -           | 6                     |

|                        |    |    |    |    |    |    |    |   |   |    |    |     |
|------------------------|----|----|----|----|----|----|----|---|---|----|----|-----|
| <b>Electrificación</b> | -  | -  | -  | -  | 4  | 4  | -  | - | - |    | 7  | 15  |
| <b>Agua Potable</b>    | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | - | - | 2  | 1  | 3   |
| <b>Drenaje</b>         | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | - | - | -  | 1  | 1   |
| <b>Total por año</b>   | 14 | 31 | 20 | 14 | 16 | 20 | 12 | 6 | 0 | 18 | 24 | 175 |

**Fuente: Elaboración propia con datos de Sedesol Sinaloa, 2014.**

Sin embargo, aún que se evidencia el apoyo entre los clubes de migrantes y las autoridades, estas responden a necesidades presupuestales del municipio, pero también a problemas más estructurales como son la dependencia de las economías locales y el despoblamiento (Valenzuela, 2006).

En sí, la participación de las autoridades locales y los clubes de migrantes no son autónomas, estas se ajustan, principalmente a las reglas de operación del programa 3x1, y a las diversas formas de negociar su aplicación, se dice que los migrantes sólo sugieren las obras a realizar y que es el municipio (un comité del gobierno municipal compuesto por el Consejo de Planeación Municipal y miembros del cabildo, entre otros) el que da prioridad y determina cuáles son las más importantes.

Sin embargo, en la práctica, son varios los casos en que los clubes de oriundos negocian con el municipio el apoyo de una obra a cambio de conceder la firma de otra en la que el gobierno municipal tiene interés real en llevar a cabo, aunque también en el transcurso de las obras puede llevar a cabo problemas, y no realizar ninguna, como se ve en el siguiente **Cuadro 6.**

### **Cuadro 6. Beneficios y Problemática del Programa 3x1**

| <b>Beneficios</b>                                                         | <b>Problemática</b>                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| *Su enfoque es de filantropía social.                                     | *Su base son las Remesas colectivas por lo que dependen de la organización y de los fondos de los migrantes.                      |
| *Responde a motivaciones humanitarias y de prestigio social (1)           | *La responsabilidad de la ejecución del proyecto queda en gobiernos locales.                                                      |
| *Pueden crear proyectos empresariales.                                    | *Aprobada la obra, los clubes y beneficiarios locales no participan en el seguimiento (1)                                         |
| *El Migrante y la sociedad civil son activos promotores de los programas. | *La capacidad de promoción y captación de fondos de los clubes ha rebasado la capacidad presupuestal de los gobiernos locales (1) |
| *Buena aceptación entre comunidades y entre los migrantes (1)             | *No se hacen previsiones para su mantenimiento posterior.                                                                         |

\*Sirven para recrear y fomentar las acciones  
sociales de una sociedad

\*Exceso de burocratismo

**Fuente:** Pintor, (2011), *El habitus y los campos transnacionales en el proceso del transnacionalismo migrante en Migraciones Internacionales*, vol.6 no.2 México jul. /dic.

La gran problemática, es la “decisión” de las obras a construir, como se menciona, si estas obedecen a la autonomía o no, ya que no todos los presidentes municipales de pueblos de migrantes están dispuestos a aceptar esta situación y se dice que los escuchan, comentan con ellos, dialogan, negocian, sobre la pertinencia de construir una obra, pues “Lo que a veces ellos quieren a nosotros no nos interesa; entonces hay que negociar, convencerlos, venderles la idea de que nos apoyen. Motivarlos a que inviertan en su municipio, por lo que muchos clubes y líderes de éstos realicen inversiones al margen del presupuesto del programa.

En sí, los presidentes municipales saben que la decisión sobre las obras a financiar es un asunto que debe resolverse basado en el principio de la “sociedad” entre partes involucradas. Bajo este principio, es entonces que se llega a reconocer que los migrantes organizados sí deciden pero también el municipio.

### **Conclusiones**

En términos generales, la entidad carece o más bien, ignora el problema de la migración, principalmente, el de partida, en este sentido urge la necesidad de crear mecanismos e instituciones de acercamiento, como en la de otros estados. Por ejemplo, Sinaloa es uno de los pocos estados, donde 28 de los 32, que no cuenta con un instituto u oficina de atención de sus comunidades de emigrados.

Dicho instituto, permitiría tener una política estatal de migración, que no sólo debería de incluir los arreglos de los espacios públicos de los migrantes, entiéndase la de sólo incluirlos en la realización de proyectos de coparticipación, sino la de mejorar sus vidas, como el de asesoría legal, financiera, familiar, comercial, entre otras funciones.

De igual manera, Alba (2010), nos dice que distintos gobiernos han sugerido llevar la dimensión migratoria y sus impactos económicos a políticas económicas a través de programas, en donde se le ha llamado por migratizar las políticas de desarrollo, en donde el gobierno asume las bondades de las remesas colectivas y principalmente las familiares.

Sin embargo, un punto a destacar de las remesas colectivas y la organización migrante es la escasa transferencia relativa de recursos.<sup>26</sup> Sólo una mínima parte del total de las remesas familiares son transferibles por organizaciones de migrantes que envían dinero a sus comunidades para apoyar la construcción de infraestructura pública y el desarrollo de proyectos sociales.

No obstante, las dificultades y los tropiezos a los que han de enfrentarse las organizaciones de migrantes y sus proyectos sociales han de apreciarse como óptimos, pues el impacto social en la comunidad de origen es precisamente uno de los objetivos primordiales de los clubes de migrantes y de la sociedad local, porque “tratan de no ser excluidos” (Sánchez, García y Pintor, 2015), sino de alcanzar una “integración social”.

Finalmente, al detallar sobre la operación del programa 3x1 en Sinaloa, podemos ver que existen dos polos opuestos, una donde los gobiernos locales influyen en sus filiales en Estados Unidos, tratando de orientarlos para que sus proyectos sociales en la entidad se cristalicen, y por el otro, existe para algunos presidentes municipales sinaloenses una idea vaga sobre los aportes que puede generar la organización de migrantes, ya sea con o sin el apoyo del programa, por lo que el uso de este capital social y organizativo puede generar recursos de alta calidad, debido al diseño, organización e implementación de las inversiones sociales en las localidades de los migrantes.

---

<sup>26</sup> En sus estudios sobre este tipo de recursos, Torres, comenta que la organización, las formas y el empuje que tienen estas organizaciones son recursos que bien pueden ser de alta calidad Torres, (2001).



## Referencias

- \_\_\_\_\_ (2007), *Vidas Compartidas. Formación de una red migratoria transnacional, de Aguascaliente, Sinaloa a Victor Valley, California*". México: Plaza y Valdez. México.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Encuesta a Hogares Sinaloenses sobre Migración y Desarrollo Social en Sinaloa, 2006*, Centro de Estudios sobre la globalización y el Desarrollo Económico (CEGDER), Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, UAS, Sinaloa (resultados preliminares).
- \_\_\_\_\_ (2011). *La transnacionalidad de los sujetos. Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Las inversiones sociales en Agua Verde y el desgaste del proceso transnacional" en Ismael García Castro y Alex Munguía Salazar (Cords). Universidad Autónoma de Sinaloa y Jorale Editores. Sinaloa.
- Alba, F. (2010). "Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria" en Paula Leite y Silvia E. Giorguli (Cord), *Reflexiones a la emigración mexicana*, CONAPO, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Sinaloa 2012*. México, D.F. CONEVAL.
- Durand, J. y Douglas S. (2003). *Clandestinos: Migraciones, México- Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, CIESAS-U de G., México.
- García, I. (2003). *Confeccionando desilusiones, DIFOCUR y el Centro de Estudios de la Globalización y el Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Sinaloa*.
- García, R. (2003). "Los Proyectos Productivos con los emigrantes en México, Hoy" en *Revista Arenas*, UAS, núm. 5, octubre- diciembre.
- González, C. (2006). "Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en Carlos González Gutiérrez (Cords). *Relaciones Estado Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Miguel Ángel Porrúa-SRE, México
- González, C. (1999). "Promoviendo Identidades: Las Relaciones del Estado Mexicano con las Comunidades de Origen Mexicano en Estados Unidos" en Gail Mummert (ed.), *Fronteras Fragmentadas*, COLMICH, México.
- Ibarra, G. (2003). *La población sinaloense en Los Ángeles en el contexto de la migración mexicana a Estados Unidos. Origen municipal, distribución territorial y pobreza, en el "Segundo Encuentro de Emigración Sinaloense en el Extranjero: Ciudadanía, Identidad y Participación Político Electoral"*, Lynwood, California, 24-27 de abril de 2003.
- Imaz C. (2007) *Los Clubes de oriundos en México en Cecilia Imaz (coordinadora) ¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*. FCPyS UNAM –SITESA, México.
- INEGI (2015). *Instituto Nacional de Estadística y Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2009. Tabulados básicos*. México: INEGI. Recuperado el 21 de septiembre de 2015 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33617>.

- Lanly, G. y M. Basila Valenzuela (2004), en Guillaume Lanly – M. Basila Valenzuela (Comps.), *Clubes de migrantes oriundos en los Estados Unidos*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Lizárraga, A. (2005). *Nos llevó la ventolera... El proceso de la Emigración rural al extranjero*. Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa.
- Moctezuma, M. (2003). “Territorialidad de los Clubes de Zacatecas en Estados Unidos” en *Revista Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre.
- Montoya E. (2004) Montoya Zavala, Erika, *Exportando trabajo. Importando Progreso. Migración mexicana a EU y remesas en Gabriel Leyva Solano*, DIFOCUR y UAS.
- Montoya E., Valenzuela, B. y García I. (2008). Los sinaloenses en Phoenix Arizona, hegemonía poblacional, patrones migratorios e inserción laboral. En *Memorias del 1er Congreso Latinoamericano sobre Migración Internacional*. Voces del Sur y Pre-Congreso ALAS.
- Periódico El Debate de Culiacán, “Elota ingresa a la Cruzada Nacional contra el hambre”, 13 de marzo 2014.
- Pintor, R. (2011). “El habitus y los campos transnacionales en el proceso del transnacionalismo migrante” en *Migraciones Internacionales*, vol.6 no.2 México jul./dic.
- Pintor, R. (2015). *El otro Agua Verde, Procesos transnacionales migrantes*, UAS, Sinaloa.
- Pintor, R. e I. García (2008). “Inversiones de los Clubes de migrantes Sinaloenses en Estados Unidos, realizadas en sus lugares de origen” en *Revista Sinaloa: Causa Común*, No. 34, abril.
- Pintor, R y E. Sánchez (2012). “Repensar a Sinaloa como Estado emergente de la migración mexicana, *Ánfora*, Vol. 19, No. 32.
- Revista de la Fraternidad Sinaloense en California (FSC)* (1999). Pasadena, California, Abril.
- Revista de la Fraternidad Sinaloense en California (FSC)* (2000). Pasadena, California, Agosto.
- Revista de la Fraternidad Sinaloense en California (FSC)* (2008). Pasadena, California, Edición especial, informe de labores, Abril.
- Sánchez, E. (2014). “Movilidad acotada y vulnerabilidad laboral en trayectorias laborales de migrantes sinaloenses en los ángeles california (2007-2012)” en *Ra Ximhai*, Vol 10, Núm. 1
- Sánchez E., García, I. y Pintor, R. (2015). “Revisión crítica de los programas de coinversión entre comunidades migrantes transnacionales y los gobiernos federal y locales en México” en *IDENTIDADES*, num. 9 año 5. Diciembre. Pp. 25-42.
- Secretaría de Desarrollo Social (2014), *Informe de labores del 3x1 en Sinaloa*. Documento interno, Sinaloa.
- S, J. (2013). *Espacio Económico y desarrollo regional en Sinaloa*, Colección Geografía y Desarrollo, UAS- JP-Editores, Sinaloa.
- Torres, A. (2001). “Remittances for Small-Scale Infrastructure and Small Enterprise Development in Mexico. Evidence from the Public – Private Infrastructure Advisory Facility Study”, *Approaches to Increasing the Productive Value of Remittances*, IAF, ECLAC and World Bank Conference, 2001, Washington, D.C., 19 March.
- Valenzuela, B. (2006). “El papel de las organizaciones de migrantes en la definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a los Estados Unidos” en Rafael Fernández de Castro (Cords.) *Políticas Migratorias en los Estados de México, ITAM-México*

Villegas, F., E. (2014). “Factores que contribuyen o limitan el envío de remesas colectivas en Sinaloa” en Brianda E. Peraza Noriega (Cord.) Migración, Desarrollo regional y Cultura en Sinaloa. Sinaloa, UAS.