

**14**

**Propuestas  
para León**

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN

David Martínez Mendizábal

---

*Coordinador*

# **14** Propuestas para León

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA LEÓN

David Martínez Mendizábal  
**Coordinador**

---

Dr. David Martínez Mendizábal  
Mtra. Ma. Guadalupe Fernández Aguilera  
Mtro. Francisco Javier Senties Laborde  
Mtro. Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica  
**Cuerpo Académico en Desigualdad Social**  
**Equipo promotor y coordinador de la publicación**

Martínez Mendizábal, David, coordinador.  
14 propuestas para León.  
León, Gto.: Universidad Iberoamericana León, 2015.  
96 páginas.

I.- Propuestas- Aspectos sociales.  
2.- Candidatos- Alcaldes- León, Gto.  
3.- Sociedad civil- Participación política.  
I.- Fernández Aguilera, Ma. Guadalupe, autora.  
II.- Senties Laborde, Francisco Javier, autor.  
III.- Patiño Rodríguez Malpica, Mario Iván, autor.

[LC] JLI231 C38 2015 [Dewey] 320.9

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN / León: El conato agónico por una vida digna.....	5
Dr. Javier Prado Galán S. J.	
Acceso a la Información y a las bibliotecas públicas .....	7
Mtro. José Antonio Monrroy Bielma	
Aplicación digital para la prevención y atención hacia la violencia contra las mujeres .....	11
Mtro. José Antonio Alvear García	
COMUDE y la formación en valores a través del deporte.....	16
Mtro. Oscar Adrián Ontiveros Aréchiga-Carrillo	
Convivencia escolar y prevención de la violencia en las escuelas.....	21
Dra. Cecilia Fierro Evans / Lic. Flavio Rojo Mtra. Paloma Ramírez / Mtra. Martha Cecilia Jiménez	
Familias jornaleras indígenas en León, necesidad de una estrategia integral .....	28
Mtro. Francisco Javier Senties Laborde	
Impulso a las Relaciones Internacionales.....	37
Mtro. Miguel Vilches Hinojosa	
Investigación y desarrollo social. Hacia un laboratorio de la ciencia social en León.....	41
Dr. David Martínez Mendizábal	
Migración, retorno y deportación .....	47
Dr. John Wendelin Nowell	
Municipio, gestor del soporte competitivo para el ecosistema emprendedor .....	52
Mtra. Adriana Uzeta Murcio / Mtra. Beatriz Steta Gándara Mtro. Esteban Mondragón	

Mtro. Felipe de Jesús Espinosa Torres S.J.

**Rector**

Dr. Javier Prado Galán S. J.

**Director General Académico**

Mtro. Fernando de la Fuente Vargas S.J.

**Dirección General de Integración Comunitaria**

Mtro. Sergio Hernández Caballero

**Director General de Administración y Finanzas**

Mtra. Carmen Obregón Rodríguez

**Directora de Investigación y Posgrado**

Dra. Ma. Esther Bonilla López

**Producción Editorial**

M.A.V. Mario Armando Cárdenas de la Rosa

**Diseño Editorial**

Iª edición, León, Guanajuato, 2015

D.R. Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío, A.C., PROCESBAC

Universidad Iberoamericana León

Boulevard Jorge Vértiz Campero #1640

Col. Cañada de Alfaro, C.P. 37238

León, Gto., México.

www.leon.uia.mx area.editorial@leon.uia.mx

Impreso y hecho en México.

ISBN: 978-607-8112-32-6

Obra pública, planeación y transparencia .....	<b>62</b>
Mtro. Jaime Edgar González Medina	
Política pública para las mujeres .....	<b>68</b>
Mtra. Ma. Guadalupe Fernández Aguilera	
Política social y polígonos de pobreza en la zona urbana .....	<b>75</b>
Mtro. Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica	
Sobrepeso y obesidad infantil .....	<b>81</b>
Mtra. Lidia Araceli Rodríguez Pérez / Mtra. Mónica Minutti Sánchez Alcocer	
Sustentabilidad Energética.....	<b>89</b>
Mtro. Manuel Sánchez Tello / Mtro. Mario Corona Palacios	

# PRESENTACIÓN

## León: El conato agónico por una vida digna

Dr. Javier Prado Galán S. J.  
*Director General Académico*

El “príncipe de los filósofos”, Baruch, el ebrio de Dios, Spinoza, concibió la esencia del ser humano como “deseo” y al deseo como “conciencia del “conatus”. Deleuze y Guattari exageraron y hablaron de nosotros como si fuéramos “máquinas deseantes”. Lo que importa aquí es que el “conatus” es el esfuerzo de la cosa por perseverar en el ser. Sobreponerse a la adversidad es lo propio de nosotros. Hoy los psicólogos formulan esto en términos de “resiliencia”. Este afán de vivir se protagoniza en combate, en franca lucha. No puede ser de otro modo. Hay fuerzas que se oponen a nuestro afán de inmortalidad. El conato es, por tanto, agónico.

Pedro Trigo, el teólogo jesuita, ha definido la lucha del pueblo como un conato agónico por una vida digna. ¿Qué entendemos por vida digna? Obviamente, una vida donde los mínimos, y por qué no los máximos, puedan ser satisfechos cabalmente. Santo Tomás de Aquino describió la felicidad como el colmar todos los deseos. La felicidad es, a final de cuentas, un estado perfecto con la suma de todos los bienes, complementó Boecio. Los deseos colmados significan para nosotros plenitud.

La dignidad tiene contenido. No es sólo una forma kantiana que nos pertenece en tanto que entes de razón. La pirámide de Maslow de las necesidades, colmadas, nos proporciona una idea de lo que es esta dignidad. Por tanto, cuando hablamos de vida digna no nos referimos sólo a la casa, al vestido y al sustento, sino además a necesidades “plus” tales como la asociación, el reconocimiento y la autorrealización.

“Lo común”, escribió Toni Negri, ha de ser disputado por la “multitud” en franca resistencia. Lo que se espera finalmente del poder es que reconozca

que la democracia es “la potencia de la multitud” que arrebató el contenido de la dignidad. Y estas propuestas pergeñadas en la Ibero León quieren ser una humilde contribución a este conato agónico por “lo común”.

Incidir en las políticas públicas sería demasiado pretencioso, aunque deseable. Las propuestas que aquí se exponen aspiran a ello. Sin embargo, la voluntad política y las circunstancias siempre condicionantes, hacen difícil la operatividad de estas propuestas. Ortega y Gasset afirmó “yo soy yo y mi circunstancia”. Pero lo que casi nunca se dice es que añadió “y si no la salvo a ella no me salvo yo”. Se trata de salvar las circunstancias que nos aherrojan y no nos permiten ser libres y justos. Con voluntad política podremos salvar el escollo. ■

# Acceso a la Información y a las bibliotecas públicas

Mtro. José Antonio Monrroy Bielma  
*Coordinador de la Biblioteca*

## Justificación

Sin duda, el desarrollo de las comunidades, pueblos y ciudades en cualquier país está mediado por el acceso a la información y al conocimiento, las bibliotecas públicas permiten el acceso democrático a la información, a la cultura, al conocimiento y a la educación.

Sin embargo, dada la falta de apoyos para el desarrollo de colecciones, la capacitación del personal bibliotecario y el desarrollo de infraestructura, en México las bibliotecas públicas se han convertido en espacios insuficientes para dar cumplimiento a la función que le dicta la ley: “La biblioteca pública tendrá como finalidad ofrecer en forma democrática el acceso a los servicios de consulta de libros, impresos y digitales, y otros servicios culturales complementarios, como orientación e información, que permitan a la población adquirir, transmitir, acrecentar y conservar en forma libre el conocimiento en todas las ramas del saber”.

Para que las bibliotecas públicas en México logren cumplir con sus funciones de informar, formar y recrear a la población a la que atienden, necesitan obtener recursos, dichos recursos deben provenir de los diferentes niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, tal como lo dicta el artículo 4to de la Ley General de Bibliotecas.

De igual manera, las bibliotecas públicas y los bibliotecarios deben cambiar la idea y concepción que se tiene de los usuarios que acuden a sus instalaciones, es importante que cada usuario, independientemente de su edad, sea considerado como un ciudadano, un ciudadano que requiere ser atendido con recursos y servicios bibliotecarios como tal.

Las bibliotecas públicas pueden contribuir con sus comunidades a construir ciudadanía, realizando actividades de fomento a la lectura, charlas y conferencias, círculos de lectura, círculos de estudio, talleres y cursos para niños, jóvenes y adultos que fomenten el respeto, tolerancia y convivencia pacífica.

Más que nunca y en estos tiempos, las bibliotecas públicas tienen el deber de colaborar fomentando la cohesión social, la participación pacífica ciudadana, las bibliotecas públicas pueden convertirse en un lugar de encuentro, fomentar la interacción ciudadana, así como en espacios propicios para la expresión de la diversidad cultural, generacional y de inclusión social.

De esta manera, las autoridades estatales y municipales deben permitir que las bibliotecas públicas se conviertan en espacios libres que permitan a los ciudadanos el acceso libre y democrático a la información, la recreación, la educación, la convivencia y a los bienes culturales producidos en la región y en el mundo.

### Problemática

Los leoneses tienen a su servicio 21 bibliotecas pertenecientes a la Red Municipal de Bibliotecas Públicas, cuentan con acceso a 156,301 títulos y 228,687 volúmenes de libros para su consulta. Es decir, 0.1 libros por cada usuario, el estándar establecido por la UNESCO es de 1.5 a 2.5 libros por habitante. Según datos del INEGI, León cuenta con 1'436,480 habitantes. Durante el año de 2011 las bibliotecas públicas atendieron a 686,921 usuarios quienes efectuaron 689,212 consultas; 98 bibliotecarios ofrecen los servicios en las 21 bibliotecas de León.

Las bibliotecas públicas en León continúan ofreciendo a sus usuarios actividades y servicios bibliotecarios básicos: préstamo en sala y a domicilio, hora del cuento para los escolares, círculos de lectura, cine-club, talleres de cómputo y cursos de ajedrez.

Para que más leoneses acudan a utilizar los recursos y servicios de información que la Red Municipal de Bibliotecas Públicas les ofrecen, es imperante que la autoridad responsable de ellas diseñe y ponga en operación un proyecto de desarrollo de colecciones acorde a las necesidades de cada comunidad en particular.

Con colecciones apropiadas para cada colonia, barrio, etc., la biblioteca pública puede convertirse en un espacio dinamizador de las actividades económicas y productivas que ahí se desarrollen, así, los responsables de las bibliotecas públicas y los bibliotecarios deben conocer las necesidades de información que se tienen en el municipio para ofrecer información que contribuya a desarrollar procesos de inclusión social y laboral de la ciudadanía que atienden.

De igual manera, es importante continuar con el desarrollo de servicios de información en línea así como llevar a cabo un plan de capacitación del personal bibliotecario para que impartan a la

**las bibliotecas públicas permiten el acceso democrático a la información, a la cultura, al conocimiento y a la educación**

población en general cursos y talleres sobre el desarrollo de habilidades informativas, es decir, talleres y cursos para búsqueda, recuperación, análisis y uso de la información.

En el municipio, cada vez más ciudadanos tienen acceso a los medios digitales y las nuevas tecnologías, por ello, la biblioteca pública debe contribuir a la formación de destrezas y habilidades para el uso de los nuevos recursos y soportes electrónicos, el uso de estos recursos y soportes exige competencias, pero además, se requiere el ejercicio de la lectura, ahí es donde las bibliotecas públicas juegan un papel importante.

Se debe señalar también que la población con capacidades especiales no cuenta con colecciones y servicios bibliotecarios adecuados para ellos.

En la actualidad, es indispensable que las bibliotecas públicas ofrezcan libros en el Sistema Braille, que los bibliotecarios se capaciten en el lenguaje de señas, que se implementen actividades y eventos comunitarios de fomento a la lectura, así como conferencias y charlas para favorecer la sana convivencia comunitaria.

Las bibliotecas públicas pueden coadyuvar a desarrollar en la población habilidades para la búsqueda de empleo, entre otros, además de fomentar la participación de los usuarios en actividades de desarrollo comunitario, tales como asesoría para resolver tareas escolares, impartir cursos de computación o artes y oficios.

Por todo ello, las autoridades y las bibliotecas públicas municipales enfrentan el desafío de establecer e implementar grandes cambios que influyen en los aspectos fundamentales de su organización y sus servicios.

Se debe hacer frente en el municipio a la gran tarea de acortar la brecha digital favoreciendo la sinergia entre la información y las nuevas tecnologías de información y comunicación para que el total de la población acceda a la información, el conocimiento, la educación y la recreación.

El compromiso social a través de las bibliotecas públicas leonesas por parte de las autoridades debe ir más allá de mantenerlas abiertas, es imprescindible que las autoridades municipales y los bibliotecarios adopten una “nueva conciencia social” incluyendo en sus planes y programas para el desarrollo de cada una de las bibliotecas públicas, alguna o todas de las siguientes propuestas.

### Propuestas

- a. Se recomienda que la autoridad municipal responsable del desarrollo y mantenimiento de las bibliotecas públicas desarrolle las colecciones con base en las necesidades de información de la comunidad a la que atienden. Para ello es necesario realizar estudios de usuarios.

- b. Se recomienda que las bibliotecas públicas ofrezcan recursos y servicios de información dirigidos a la población con capacidades diferentes.
- c. Se recomienda que las bibliotecas y los bibliotecarios ofrezcan talleres y cursos de desarrollo de habilidades y competencias informativas, informáticas y mediáticas.
- d. Se recomienda que las bibliotecas y los bibliotecarios ofrezcan a la comunidad que atienden cursos y talleres de artes y oficios.
- e. Se recomienda que en cada una de las bibliotecas públicas exista apertura para que la población interesada imparta cursos y talleres dirigidos a niños, jóvenes y adultos, en beneficio de sus vecinos.
- f. Para hacer visibles a las bibliotecas públicas, la Coordinación Municipal de Bibliotecas Públicas debe crear un sitio en Internet exclusivo para la Red Municipal de Bibliotecas Públicas que permita dar a conocer a la ciudadanía los servicios y recursos de información con que cuenta cada biblioteca.
- g. Se recomienda que se ofrezcan servicios bibliotecarios en línea, como el acceso al catálogo en línea, servicio de consulta y referencia, entre otros.
- h. Se recomienda que se inicie un proceso de profesionalización del personal bibliotecario que permita desarrollar actitudes y aptitudes para el servicio a la ciudadanía. ■

# Aplicación digital para la prevención y atención hacia la violencia contra las mujeres

Mtro. José Antonio Alvear García  
Académico del Departamento de Ciencias  
Sociales y Humanidades

## Justificación

La gravedad de la violencia doméstica en el mundo, en Guanajuato y en la ciudad de León no es novedosa, mucho menos la referida a la infringida hacia las mujeres. Por el contrario, es cada vez más conocido lo preocupante de estos hechos. En distintos países del orbe se deja ver esta lacerante situación. Se trata de un problema transversal en todas las capas sociales. Sin embargo, no cabe duda, la desigualdad en la visibilidad del problema y en la distribución de justicia, son variables a considerar en la gravedad del problema.

Ya en León, la instancia municipal que por su naturaleza está más cerca de la atención a la violencia contra las mujeres, es el Instituto Municipal de la Mujer (IMM). Según sus propias estadísticas, hay datos llamativos que ayudan a diagnosticar con más precisión el panorama.

El promedio de edad de las usuarias que acuden al IMM es de 35 años. Mientras que la distribución de la población por su escolaridad es de 33.9% concerniente a la Secundaria; 23.8% son quienes cuentan con la Primaria, y con Preparatoria un 13.8%. Esto significa que más de la mitad de las usuarias, cuentan apenas con un nivel básico o medio de educación formal.

Cabe señalar que no todas las mujeres que solicitan el apoyo del IMM son víctimas de algún tipo de violencia. Sin embargo, las estadísticas señalan que los motivos más imperiosos de consulta son los conflictos de pareja con 47.5%, seguidos de conflictos familiares con 21.4%, casi todos ellos marcados por la violencia doméstica. No resulta aventurado llegar a esta conclusión una vez que el estado civil de las usuarias es predominantemente

## Referencias

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). Anuario Estadístico de Guanajuato 2012. México: El autor.

Ley General de Bibliotecas (2009). México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/134.pdf>

como sigue: Matrimonio 60.2%, Soltería 16% y Separación 10%. Para muchas mujeres pues, su propia casa y su circunstancia civil se han convertido en una trampa difícil de sortear frente a la violencia doméstica. Añadido a ello, está registrado que el 79.4% de las personas atendidas, sufren uno o varios tipos de agresiones, principalmente de violencia psicológica. Así, se subraya el contexto doméstico como uno de los más propicios para que la violencia se convierta en una realidad. Si cruzamos este dato con las estadísticas del INEGI, encontramos que por lo general, las parejas sentimentales o conyugales son quienes ejercen violencia con mayor frecuencia. El 40% de las mujeres guanajuatenses ha tenido al menos una relación de pareja (ya sea matrimonio o noviazgo) en la que han sido víctimas de violencia.

La violencia tiene su más nefasta expresión en la privación de la vida. Este nivel fatal también figura en nuestro estado. El Centro Las Libres asegura que en 2013 fueron asesinadas 71 mujeres por cuestiones de género en Guanajuato, 14 más que en 2012.

### Problemática

Como se ve, el problema de la violencia por motivos de género representa un asunto que urge de una intervención eficiente por parte de toda la sociedad y desde luego, de las instituciones públicas también. La prioridad del caso requiere también de instrumentos eficaces que estén acordes con los tiempos tecnológicos, así como con los usos prácticos de la comunicación que la sociedad haya ya familiarizado. En este tenor, figuran sin duda los medios digitales. Su penetración ha aumentado con velocidad cambiando sensiblemente nuestra cultura de relación social. No estamos hablando solamente de medios más rápidos o plataformas de mayor información, sino de efectos hipermediales de gran impacto social y de comunicación, inéditos y dignos de aprovechar.

Si nos atenemos a algunos datos referidos a la penetración y uso de Internet, su importancia en nuestro país queda más clara.

el problema de la violencia por motivos de género representa un asunto que urge de una intervención eficiente

La Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) asegura que en México hay 45.1 millones de internautas hasta finales del 2012, los cuales pasan alrededor de 5.10 horas diarias navegando. Por su parte, los smartphones se han posicionado como los dispositivos más recurridos; el 78.7% de los usuarios duerme cerca de ellos. Asimismo, las redes sociales han cobrado un uso inusitado en diversas capas generacionales. 90.3% de los internautas de redes sociales tienen de 18 a 29 años, el 43.2% tiene de 30 a 49 años, y el 35.6% tienen 50 años o más.

Las cifras anteriores permiten crear un panorama suficiente como para considerar a los medios digitales como parte de la solución al grave problema de la violencia contra las mujeres. Estos recursos digitales han evidenciado muchas facetas de la vida social antes no visibilizadas por estar

Esto significa que más de la mitad de las usuarias, cuentan apenas con un nivel básico o medio de educación formal

encriptadas en la vida privada. Si bien esto puede ser un riesgo para la seguridad cuando no se usa con las prevenciones adecuadas, también puede ser la salida a problemas sociales antes ocultos y por lo tanto impunes.

En muchas ciudades preocupadas por el tema, encontramos diversos programas de atención a la violencia a través de recursos digitales. Llama la atención el desarrollo de sistemas de atención pública que algunas ciudades españolas por ejemplo, le han dado al tema. En casos como en Cataluña, Valencia o Huesca, se han implementado dispositivos especiales con los que cargan las mujeres en situación grave de violencia. Al activarse el dispositivo, se opera una logística de atención inmediata. Más de 2,500 mujeres portan estos dispositivos en la provincia catalana bajo el programa ATENPRO, liderado principalmente por la Cruz Roja. La atención se da los 365 días del año y a cualquier hora del día. Se trata principalmente de aparatos de teleasistencia móvil, equipados con un GPS, y capaces de activar protocolos de atención y protección según sea el caso.

facilitaría la alfabetización digital que fuera necesaria para la implementación de esta aplicación móvil

Por su parte, el propio Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad español, ha implementado la aplicación LIBRES, diseñada para dispositivos móviles. Este recurso digital es capaz de cubrir distintas formas de atención: detección de signos de violencia de género, información para las mujeres que sufren situación de violencia, incluyendo medidas de auto protección, o referencias de atención inmediata. Por su capacidad tecnológica, una aplicación de esta naturaleza, puede difundir videos, audios, crear redes y tener la inmediatez que algunos casos de emergencia necesitan.

En cualquier de estos ejemplos, se está echado mano de los recursos tecnológicos que una parte de la sociedad ya ha adoptado en su vida cotidiana. Son medios que se ha insertado con familiaridad en el *habitus* de la comunicación del usuario promedio, y cuentan con recursos suficientes como para enriquecer la información. Pero sobre todo, tiene la capacidad probada de generar comunidades interactivas de apoyo. No debe pasarse por alto sin embargo, la brecha digital de género que debe reducirse para el mejor funcionamiento de estos programas.

### Propuesta

El caso de León, la propuesta que ahora se expone incluye el diseño de una aplicación digital de atención hacia la violencia contra las mujeres. Se cree que es propicio pensar en ello por la penetración que han alcanzado los recursos digitales en la población, principalmente joven y femenina. Esto facilitaría la alfabetización digital que fuera necesaria para la implementación de esta aplicación móvil. Además, como se ha mencionado anteriormente, la vida privada está trastocada por la violencia. En muchas ocasiones, el teléfono celular o dispositivo móvil, puede ser el último resquicio de comunicación con el que cuentan muchas mujeres violentadas.

Un sistema de atención a la violencia contra las mujeres, requeriría de un concurso armónico de instituciones y niveles de atención bien estructurado y eficiente, pero la implementación de



una aplicación digital, pudiera contribuir en la concentración de información y en el perfeccionamiento de protocolos de atención.

En términos generales, la aplicación digital de atención a la violencia contra las mujeres, tendría los siguientes propósitos:

1. Información sobre prevención, síntomas y alarmas frente a la violencia.
2. Detección de casos de violencia según su clasificación.
3. Capacitación a las mujeres en casos de riesgo.
4. Creación de redes de apoyo.
5. En casos de alto riesgo, atención sanitaria, de seguridad y de justicia.
6. Sensibilización al público en general, para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Para su funcionamiento adecuado, habría que tomar en cuenta algunas de las características que han probado su efectividad.

- a. Un diseño de la aplicación camuflado en el menú principal de los dispositivos móviles, que no delatara a las mujeres que cuentan con ella.
- b. Una estructura de organización sistemática y óptima entre las instituciones e instancias, tanto municipales como civiles expertas en el tema, capaces de crear contenidos, orientaciones y atención adecuadas. Es importante entender que una aplicación móvil de esta naturaleza, no sólo busca informar a su público meta, sino acompañarlo en circunstancias muy adversas. Esta aplicación tecnológica, no es más que la puerta de entrada una forma humana de seguimiento a víctimas.
- c. Hipervinculaciones óptimas con las áreas adecuadas de información, orientación y atención ciudadanas.
- d. Su diseño debe ser sencillo e intuitivo. Debe facilitar su uso a cualquier persona familiarizada o no con las aplicaciones digitales.
- e. Su adquisición debe ser gratuita.
- f. Su capacidad debe ser funcional para información de cualquier tipo, sea escrita o audiovisual.
- g. Por razones entendibles, esta aplicación estará basada principalmente en la confianza a las instituciones. Esto incluirá, desde el funcionamiento operativo y tecnológico óptimo de la aplicación, hasta la respuesta de las instituciones que se ofrezcan para servicio a la población en estas difíciles circunstancias. Ello será más efectivo, si se trata de instancias oficiales como civiles que tengan una probada experiencia en atención a víctimas de violencia.
- h. Acompañar estos recursos tecnológicos con una formación en perspectiva de género a todas las instancias municipales.
- i. Incorporar un diagnóstico en el uso de nuevas tecnologías que tome en cuenta la brecha digital de género que aún prevalece. Se puede atender proveyendo a mujeres de dispositivos móviles e incrementando los programas de alfabetización digital. ■

**el teléfono celular o dispositivo móvil, puede ser el último resquicio de comunicación con el que cuentan muchas mujeres violentadas**

## Referencias ■

Instituto Municipal de la Mujer

<http://www.leon.gob.mx/mujeres/index.php/isabias-que>

INEGI

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2013/violencia11.pdf>

Las Libres

<http://www.unionguajuato.mx/articulo/2014/03/08/gente/10-datos-que-alarman-sobre-la-violencia-contra-la-mujer>

Sobre Internet

<http://www.altonivel.com.mx/42664-los-numeros-de-internet-en-el-mundo.html>

Scolari, Carlos. *Hipermediaciones: elementos para una teoría de comunicación digital interactiva*, Gedisa, Barcelona, 2008.

<http://reporteyucatan.mx/d/02177/estadisticas-del-uso-de-internet-y-redes-sociales-en-mexico>

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

<http://www.msssi.gob.es/organizacion/ministerio/organizacion/ministerioFhtm>

# COMUDE y la formación en valores a través del deporte

Mtro. Oscar Adrián Ontiveros Aréchiga-Carrillo  
*Director del Centro de Deportes y Salud Integral*

## Justificación

La Comisión Nacional del Deporte así como las comisiones estatales y municipales del deporte, enfocan gran parte de su quehacer en la preparación de los atletas que integran los selectivos municipales, estatales y nacionales, al máximo nivel competitivo con miras a sus respectivas justas deportivas<sup>1</sup>. Más recientemente en respuesta a la gran problemática que en materia de salud pública se vive en el país en términos de padecimientos crónico degenerativos asociados al sedentarismo y la obesidad, el quehacer de las distintas instancias del deporte se ha diversificado en líneas de trabajo que tienen como principal objetivo el de “activar” a los sectores de población correspondientes. Así, en el municipio de León Guanajuato, la Comisión Municipal del Deporte (COMUDE) define su misión como “crear el hábito de la activación física en la población leonesa a través de programas de cultura física y deporte en instalaciones dignas”<sup>2</sup>.

A la par de la promoción de la competición de alto nivel de los deportistas y de la activación física de la población, resalta la necesidad de contar con un proyecto educativo que sustente las dos tareas operativas ya mencionadas y que promueva los principios culturales y humanistas que deben de acompañar la práctica deportiva, a fin de potenciarla en su necesario equilibrio global, para que sea así un eficaz instrumento de bienestar social.

<sup>1</sup> Secretaría de Educación Pública; Plan Sectorial de Educación 2013–2018; Secretaría de Educación Pública; I; 2013, México

<sup>2</sup> Comisión Municipal del Deporte de León (2015, 21 de febrero). Home COMUDE - COMUDE de: <http://www.comudeleon.gob.mx/>

En este orden de ideas, vale destacar algunas precisiones sobre lo que en palabras de Conrado Duránte, Presidente de la Academia Olímpica Española, es la verdadera práctica deportiva<sup>3</sup>:

- El deporte como elemento formativo es el medio más cómodo, barato y eficaz puesto a disposición del individuo para su superación y mejora psico-física.
- La brega deportiva en los entrenamientos y en competición educa y fortalece al individuo preparándolo para los avatares de la vida.
- El deporte proporciona al deportista el control del cuerpo y de la mente, habituándolo a ser siempre dueño de sí mismo.
- El contrario no es un enemigo, sino simplemente un oponente o adversario, el que con victoria o derrota de por medio, merece todo respeto y consideración.
- La victoria es valiosa en cuanto que sólo sea conseguida con esfuerzo.
- Las normas de competición han de ser disciplinadamente acatadas, lo que habitúa a la escrupulosa observancia de las leyes que rigen la sociedad.
- En el deporte en equipo, el deportista ha de integrarse en el grupo obrando en bien del conjunto, desechando protagonismos personalistas o lucimiento que no beneficie al resto.
- El juego es el alma del deporte.
- La pugna deportiva puede y ha de ser intensa y extrema, pero dentro de los cauces y de los límites de la nobleza y el respeto que los contrarios merecen.
- La derrota o el fracaso deportivo pueden ser un importante acicate de regeneración y estímulo para esforzarse en conseguir el triunfo.
- No hay acto más escandaloso y reprobable que la falta que intencionadamente se comete en un lance deportivo.
- La educación del individuo y de los grupos sociales, se patentiza de forma automática en los campos del deporte.
- La limpieza del trance deportivo es incompatible con la trampa y no hay trampa más ruin que la del uso de drogas para mejorar el resultado, que además de entrapar el desenlace competitivo, arruina la salud del atleta, el don más preciado de la vida

en la preparación de los atletas que integran los selectivos municipales, estatales y nacionales, al máximo nivel competitivo

"crear el hábito de la activación física en la población leonesa a través de programas de cultura física y deporte en instalaciones dignas"

## Problema

El Programa Sectorial de Educación 2013–2018 muestra un marcado énfasis en dos aspectos fundamentales: 1. El desarrollo de infraestructura deportiva, y 2. La promoción de la práctica deportiva; sin embargo, las estrategias del programa denotan una sensible carencia en contenidos educativos para el deporte y las diversas modalidades de prácticas deportivas. Si bien se insinúan algunas intenciones al mencionar que “la CONADE

<sup>3</sup> Duránte, Conrado; Olimpismo y Deporte. Valores y Símbolos; Comité Olímpico Español; I; 2006, España

deberá establecer programas deportivos con autoridades educativas”, los planteamientos parecen cortos al carecer de propuestas concretas que impulsen el desarrollo valoral en los niños y jóvenes deportistas, de manera que se brinde con ello el sustento teórico para el desarrollo de los estilos de vida deseados mediante la práctica deportiva.

El desarrollo de valores es un proceso complejo que se genera en todos los aspectos de la vida de la persona: la familia, la religión, la comunidad, la escuela, la televisión, la internet, y las prácticas globalizadoras como las migraciones, la convivencia con personas de culturas muy distintas, etc. Todos estos aspectos han dado una mayor complejidad a los procesos de desarrollo valoral y el deporte es un factor de presencia e importancia creciente en todos los ámbitos del desarrollo social, incluidos, los procesos de educación formal. En este sentido, el programa Sectorial de Educación 2013 – 2018 establece para la participación del deporte y la actividad física en los procesos educativos, las siguientes definiciones:

- La práctica sistemática y regular de la actividad física y el deporte es un componente fundamental de la educación integral.
- La comprensión de sus beneficios ha sido reconocida internacionalmente. Las afecciones crónicas degenerativas tales como la hipertensión arterial, diabetes, aterosclerosis y obesidad, que de acuerdo a las estadísticas de salud, han aumentado en los últimos años, tienen una alta relación con el sedentarismo en la edad adulta.
- Además de los beneficios para la salud, las actividades físicas y deportivas favorecen la convivencia, la cooperación, la disciplina y otros valores que forman parte del currículo no académico que se ofrece a los estudiantes para una formación integral.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018 se propone fomentar que la mayoría de la población tenga acceso a la práctica de actividades físicas y deportivas en instalaciones adecuadas, lo que exigirá del mejoramiento de la infraestructura deportiva en el sistema educativo. La CONADE contribuirá a disminuir la falta de este tipo de infraestructura mediante apoyos técnicos, elaboración de diagnósticos, el impulso de inversiones por parte de autoridades, organismos y gobiernos municipales.
- Será necesario superar obstáculos que limitan la práctica de la actividad física y el deporte en las escuelas. Las autoridades educativas no han dado suficiente énfasis a esta materia. La CONADE deberá contribuir a resolver esta falta al establecer programas deportivos con autoridades educativas, colaborar para el mejoramiento de las escuelas formadoras de maestros de educación física y participar en las evaluaciones de las capacidades deportivas de la población escolar.
- La práctica del deporte de niñas, niños y jóvenes también puede llevarse a cabo en horarios extraescolares, con la gestión o el apoyo de la CONADE.
- Los gobiernos de los estados y, sobre todo, los municipales deben poder organizar actividades deportivas fuera del horario escolar.

las estrategias del programa denotan una sensible carencia en contenidos educativos para el deporte

- Finalmente debe señalarse que en las instituciones de educación se forman pocos deportistas y con dificultad se detecta a quienes poseen talentos especiales para el deporte.

En el mismo tono, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 establece las siguientes estrategias:

- Apoyar las acciones para el fortalecimiento de la infraestructura deportiva en el sistema educativo.
- Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las instituciones de educación.
- Promover la realización de actividades deportivas para niñas, niños y jóvenes en horarios extraescolares.
- Impulsar el desarrollo de los deportistas en las instituciones de educación.

La práctica sistemática y regular de la actividad física y el deporte es un componente fundamental de la educación integral

### Propuesta: “Proyecto de educación valoral a través del deporte”

En el mes de marzo de 2014, la COMUDE León firmó un convenio de colaboración con el Comité Olímpico Mexicano (COM), con el que se acordó llevar a cabo diversas estrategias en beneficio de los deportistas leoneses; ambas partes acordaron cooperar mutuamente para la realización de eventos deportivos, talleres, conferencias, foros, encuentros, mesas redondas, ciclos, competencias y programas de activación física, así como cursos de capacitación, eventos de actualización e intercambio de material informativo.

### El Comité Olímpico Mexicano cuenta con programas y modelos educativos sobre el deporte y sus valores

El Comité Olímpico Mexicano, a través de la Academia Olímpica Mexicana, cuenta con programas y modelos educativos sobre el deporte y sus valores, mismos que son aplicables a nivel municipal mediante el trabajo conjunto de la Comisión Municipal del Deporte con la Secretaría de Educación, a fin de que los programas se impartan desde las escuelas de nivel básico y medio superior. Por mencionar un ejemplo, existe el proyecto “La medalla olímpica de todos: Proyecto para niños y niñas de América”<sup>4</sup>, elaborado por el Comité Olímpico Español y otorgado por la Organización Deportiva Panamericana a todos los Comités Olímpicos Nacionales de América. El proyecto hace énfasis en los valores que se desarrollan a través de la práctica del deporte: justicia, libertad, honestidad, democracia, amistad, amor, sinceridad, altruismo, dignidad, solidaridad, cooperación, seguridad, independencia, confianza y responsabilidad.

<sup>4</sup> Durántez, Conrado. La Medalla Olímpica de Todos. Organización Deportiva Panamericana, 2008, México.

Proyectos como “La medalla olímpica de todos”, otros similares y sus correspondientes adaptaciones, son elementos complementarios a las estrategias señaladas en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, de manera que pueda contarse con el marco teórico valoral necesario para la práctica deportiva, a fin de que el deporte y sus múltiples variables, incluido el deporte espectáculo en el que toda la ciudadanía participa en mayor o menor medida, pueda convertirse en el eficaz instrumento de bienestar social que se pretende que sea.

Estrategias:

- Generar un eje rector en torno a la formación valoral a través del deporte que dé sustento y fortaleza a las demás estrategias operativas del Programa Sectorial de Educación 2013-2018:

**Eje rector: “Desarrollar e impulsar proyectos de formación en valores a través del deporte, mismo que brinden soporte y orientación a las estrategias operativas:**

- Apoyar las acciones para el fortalecimiento de la infraestructura deportiva en el sistema educativo.
- Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las instituciones de educación.
- Promover la realización de actividades deportivas para niñas, niños y jóvenes en horarios extraescolares.
- Impulsar el desarrollo de los deportistas en las instituciones de educación. ■



# Convivencia escolar y prevención de la violencia en las escuelas

Dra. Cecilia Fierro Evans  
*Profesora-Investigadora de la Dirección de Investigación y Posgrado*

Lic. Flavio Rojo  
Mtra. Paloma Ramírez  
Mtra. Martha Cecilia Jiménez  
*Miembros del Cuerpo Académico en Gestión, Inclusión y Convivencia en Instituciones Educativas*

Aunque los contenidos educativos escapen de la esfera de responsabilidad del municipio de León, se requiere una actitud más proactiva de parte de todas las autoridades para atender los problemas relacionados con la convivencia escolar, en un contexto muy delicado de violencia social.

Ya sea en términos de proyectos experimentales o de gestión administrativa-política, se presentan tres propuestas para disminuir los problemas de la escuela contemporánea, pues lo que se haga o deje de hacer por la educación se da, propiamente, en el territorio municipal.

**1. Fortalecer la convivencia en las escuelas no solamente como vía para prevenir la violencia sino para apoyar el quehacer educativo de la escuela en su conjunto.**

## La justificación

Actualmente la problemática relativa al acoso y la violencia escolar es un tema que ha acaparado la atención de las autoridades educativas quienes,

como respuesta, promueven diversas medidas orientadas al control y vigilancia de los planteles bajo un enfoque de seguridad, acompañadas de un discurso que va de la convivencia escolar a la tolerancia cero.

Muchas de las medidas adoptadas fueron réplicas directas de los programas desarrollados en otros países y, obviamente, para contextos distintos del nuestro. Gradualmente algunos de estos programas fueron adecuándose y ampliando sus enfoques, dando cabida a contenidos relacionados con la cultura de la legalidad, la formación ciudadana y el respeto a los derechos humanos, sin embargo ha predominado la perspectiva que vincula una amplia gama de comportamientos –disrupción, indisciplina, acoso, etc.– en los planteles, cuyas dimensiones aún distan mucho de haberse estimado con precisión, con los hechos de violencia relacionada con el crimen organizado y la guerra contra éste, que se ha intensificado en la última década. De este modo, las argumentaciones parecen iniciar con palabras como “convivencia” y su fortalecimiento, para desembocar en propuestas de acción que van acotando progresivamente su alcance hasta quedar reducidas a dispositivos punitivos y de control orientados a establecer de manera unilateral el orden en las escuelas. Muchas de estas medidas han mostrado incluso tener un efecto contraproducente, exacerbando las situaciones de violencia y creando una mayor polarización entre alumnos “exitosos y fracasados”; criminalizando a determinadas minorías étnicas y a otros grupos ya de suyo marginados.

Tenemos entonces, por una parte, una visión de la problemática que mezcla asuntos de distinta índole (indisciplina y acoso, por ejemplo), los sobredimensiona sin disponer de un diagnóstico confiable y pretende resolverla mediante medidas represivas arropadas en un discurso que reivindica la mejora de las relaciones humanas, del clima escolar y de la convivencia. A este enfoque se le clasifica como: “Estrategias de carácter restringido”, perspectivas que aluden a la convivencia como medio para combatir la violencia escolar y que, lejos de representar una solución propician la exacerbación de las tensiones en los planteles.

Existen otros enfoques que persiguen el mismo propósito pero empleando las llamadas “Estrategias de carácter amplio”, es decir, aquellas que tienen como principal característica responder a un enfoque preventivo, se dirigen a la población estudiantil en general, así como a los equipos docentes en colaboración con los padres y madres de familia. Al considerar a las comunidades escolares en su conjunto, trascienden la visión de que la violencia es esencialmente un fenómeno interpersonal para asumirlo como un problema estructural que involucra a la institución escolar en su totalidad. Reconocen también la importancia de la colaboración interinstitucional e intersectorial.

Estas estrategias integran una visión pedagógica, socio-institucional, ética y política y su análisis cobra importancia ya no únicamente como elemento de prevención, sino desde una visión formativa que trasciende el ámbito instruccional para ocuparse de la educación en sentido amplio.

Entre los rasgos que resultan determinantes de las diferencias entre las escuelas con mayor riesgo y las que resultan más seguras, Debarbieux (2003) señala cuatro: (a) la calidad de las relaciones entre

**se requiere una actitud más proactiva de parte de todas las autoridades para atender los problemas relacionados con la convivencia escolar**

adultos, (b) un estilo democrático de gestión, (c) reglas claras y, (d) implicación de los docentes en el trabajo con un sentido más claramente educativo que puramente instruccional. En el mismo sentido, una revisión exhaustiva a propósito de las estrategias para reducir la violencia en escuelas, un meta análisis destaca: (a) fortalecer las relaciones entre estudiantes y entre estudiantes y docentes, (b) un compromiso amplio en enseñar a los estudiantes conductas no violentas, (c) una enseñanza efectiva, y (d) promover un sentido de responsabilidad hacia la cultura y comunidades de los estudiantes (Gladden, 2002).

## El problema

La sobreexposición de información generada por los medios hacia la opinión pública de episodios de violencia en las escuelas, ha generado un clima social de temor que lleva a considerar que es muy poco o nada lo que desde las escuelas puede hacerse en favor de la construcción de una convivencia pacífica e inclusiva en las escuelas. Contrario a esta suposición, existe abundante evidencia de que el fortalecimiento del tejido socio-comunitario en las escuelas a través de líneas de intervención como las apuntadas arriba, con un carácter holístico y atendiendo el quehacer educativo de la escuela en su conjunto, puede hacer la diferencia. Aún en escuelas situadas en entornos de violencia. Esto significa que es preciso incrementar las intervenciones enfocadas de manera amplia, pero más aún, difundir a la opinión pública en general sus resultados, con vistas a contrarrestar el enfoque sensacionalista predominante y la consecuente parálisis de acciones educativas de carácter preventivo y formativo desde espacios clave, como son las aulas y escuelas del municipio.

## La propuesta

Se propone llevar a cabo una intervención focalizada de “estrategias de carácter amplio” con vistas a alentar su utilización en las escuelas. Asociado a ello, una amplia difusión hacia la opinión pública, de los resultados alcanzados a través de este tipo de intervención, con vistas a alentar su utilización y manejo en las escuelas.

Se sugiere promover desde el ámbito de competencia y decisión de la Dirección de Educación o de la instancia que se considere pertinente, la participación voluntaria de jefaturas de sector, zonas escolares y escuelas interesadas en llevar a cabo un diagnóstico exploratorio focalizado en sus planteles, con vistas a complementar la información disponible a través de otras fuentes, sobre las condiciones prevalentes en términos de convivencia y violencia los planteles. Para ello, es posible utilizar instrumentos ya validados por instancias reconocidas como el INEE para abordar aspectos específicos de la problemática de convivencia y de violencia en las escuelas y que están disponibles para su uso sea auto-administrado así como de aplicación externa. Con base en los resultados se promoverá la utilización de una amplia gama de estrategias de carácter amplio en aquellas escuelas donde la conflictividad imperante demande una intervención. La caja de herramientas disponible contemplará los recursos ya seleccionados y difundidos en la página de la Red Latinoamericana de Convivencia Escolar, [www.convivenciaescolar.net](http://www.convivenciaescolar.net), la cual ha hecho un amplio acopio de estrategias

**Para ello, es posible utilizar instrumentos ya validados por instancias reconocidas como el INEE**

difundidas por instancias internacionales reconocidas como UNICEF, Red Innovemos UNESCO, OEI, PREAL así como en páginas de ministerios de educación, de universidades, centros de investigación y de organismos de la sociedad civil. Estas estrategias, a ser elegidas por las escuelas participantes según sus necesidades y posibilidades, estarán enfocadas a ámbitos estratégicos de intervención, de acuerdo con la experiencia reportada en la literatura internacional así como la investigación realizada en México y en el estado de Guanajuato en este campo (Skiba, Rausch y Ritter, 2004; Furlán y Spitzer 2012; Bickmore, 2013; Carbajal, 2013; Fierro et al., 2013) Si en esas instituciones se vienen aplicando estrategias de carácter restringido, se buscará transitar a la mayor brevedad hacia las de carácter amplio. Se dará un seguimiento cercano a estas “escuelas en transición” para evaluar la efectividad de estas medidas y difundir a la opinión pública, los alcances de dichas estrategias.

Donde la valoración de las condiciones indique que no hay altos niveles de conflictividad interna, pero se localicen en contextos comunitarios de violencia significativa, se aplicarán directamente las estrategias de carácter amplio, acentuando sus alcances preventivos.

## 2. Participación de los padres de familia en los Consejos Escolares de Participación Social (CEPS)

### La justificación

Creados para servir como “instancias de participación social en la educación de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información, según corresponda, con el propósito de participar en actividades tendientes a fortalecer, ampliar la cobertura y elevar la calidad y la equidad en educación básica”, los CEPS han sido sujetos de debate en cuanto al grado en que han logrado constituirse, su incidencia efectiva en la calidad educativa, su capacidad para generar cohesión entre los actores participantes y la medida en que propician una mayor participación en la toma de decisiones<sup>5</sup>.

hace falta ampliar y fortalecer otros mecanismos de interlocución y colaboración entre padres, docentes y directivos de las escuelas.

Esto último resulta de la composición misma de estos Consejos, donde participan el director del plantel, el representante sindical y el presidente de los padres de familia. Aun cuando se acepte la necesidad de contar con una estructura ágil que permita la comunicación entre los tres sectores mencionados, hace falta ampliar y fortalecer otros mecanismos de interlocución y colaboración entre padres, docentes y directivos de las escuelas. Se debe promover la real colaboración entre ambos grupos mediante la capacitación en torno al tema de participación social, gestión escolar y toma de decisiones, además de la generación de espacios y redes signados por el diálogo y la cooperación.

<sup>5</sup> Olivo Pérez, Miguel Ángel; Alaníz Hernández, Claudia; Reyes García, Luis. Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* [online] 2011, 16 (julio-septiembre):

### El problema

La falta de espacios adecuados de comunicación entre el personal de las escuelas y los padres de familia ha propiciado una relación limitada a la transmisión de información, requerimientos de colaboraciones en metálico o en especie y presentación de quejas y reproches entre ambos sectores. Esto limita significativamente la necesaria colaboración en beneficio de la educación de los niños y jóvenes, misma que demanda entendimiento del papel que toca a cada quien jugar y la comprensión de las condiciones y limitantes que cada uno enfrenta para llevar a cabo su tarea.

Esto limita significativamente la necesaria colaboración en beneficio de la educación de los niños y jóvenes

“Se genera un círculo de malos entendidos, que se expresa en imágenes de padres descomprometidos y profesores indiferentes (Cardemil, 1994). Los profesores descalifican a los padres y ellos por su parte, si bien se encuentran interesados en participar, sienten incapacidad y entregan el poder a la escuela” (Cerri, 1993).

“Si los niños perciben una alianza y no un enfrentamiento, y una convergencia en las metas, estilos y modalidades educacionales de dos sistemas que se respetan, se valoran y se ayudan mutuamente, recibirá una educación más coherente y más cohesionada.”<sup>6</sup>

### La propuesta

Como una forma de evitar situaciones como las descritas, es importante que los padres tengan presente que ellos pueden jugar un rol proactivo en proponer y demandar en forma respetuosa temáticas y actividades que les resulten relevantes y constituyan un aporte a la formación de sus hijos. Para ello se sugiere aprovechar la plataforma institucional de los CEPS ya definida, para lanzar o relanzar en su caso con contenidos revisados y fortalecidos, estrategias de formación de padres y madres de familia en la línea conocida como “escuela de padres”.

Si se abona en este sentido, consideramos que la administración municipal pueda intervenir en esa materia, sea desde el DIF (en su capacidad de intervenir y proponer acciones de formación de relaciones parentales centradas en el desarrollo integral de los hijos), o la Dirección Municipal de Educación, promoviendo acciones de formación parental, en asociación con instancias administrativas estatales. Se propone diseñar métodos y materiales para propiciar la reflexión y formación de los padres de familia jueguen un rol activo y constructivo en el desempeño escolar de sus hijos. Estos materiales y métodos podrán ser puestos a prueba en experiencias piloto de “Escuela para Padres”, con un grupo de planteles seleccionados con base en una tipología que les haga representativos de las condiciones de las escuelas de nuestro municipio.

<sup>6</sup> Alcalay, Lidia; Milicic, Neva; Torretti, Alejandra. (2005). Alianza Efectiva Familia-Escuela: Un Programa Audiovisual para Padres. *Psyke*, noviembre, 149-161

Los materiales y métodos deberían elaborarse en torno a estrategias tales como:

- Reflexionar en torno a las necesidades y preocupaciones de los padres respecto a sus hijos en el contexto escolar.
- Tomar conciencia de los mensajes que están transmitiendo a sus hijos y de los medios a través de los cuales lo están haciendo.
- Recibir información relevante acerca de los puntos críticos en una paternidad efectiva, de una manera adulta, es decir, con fundamentación teórica, así como de las evidencias acerca de cómo distintos estilos parentales tienen impactos diferentes en los niños; de esta manera se sentirán fortalecidos en su rol de padres.

**en proponer y demandar en forma respetuosa temáticas y actividades que les resulten relevantes y constituyan un aporte a la formación de sus hijos.**

### **3. Complementar las acciones de apoyo infraestructural de las “Escuelas de Vanguardia” con un proyecto de “escuela digna” que beneficie a otros planteles del municipio.**

#### **La justificación**

Las condiciones materiales de muchas escuelas, particularmente en zonas marginadas rurales y urbanas, reflejan importantes carencias y deterioro en la infraestructura y equipamiento; algunas no cuentan ni con los servicios básicos. Más allá de las dificultades y restricciones para la operación de quienes allí trabajan y estudian, esta situación tiene consecuencias para la población que reside en los alrededores en cuanto al aprecio hacia esas escuelas y el sentido de pertenencia.

“Recientemente ha aumentado el número de estudios que han encontrado asociaciones positivas entre las condiciones físicas de las escuelas y los aprendizajes de los estudiantes”.<sup>7</sup> No se trata de introducir tecnologías sofisticadas ni gran infraestructura, pero sí de disponer de los servicios esenciales (provisión de agua, saneamiento, servicios higiénicos); fortalecer la disponibilidad de espacios mínimos adecuados para actividades formativas y recreativas y de convivencia (áreas verdes, canchas deportivas) así como de atender algunas otras cuestiones como los entornos urbanos (vialidad, seguridad vial y entornos seguros).

**que el municipio no pierda de vista la importancia de mantener una política de “Escuela Digna para Todos”**

<sup>7</sup> Duarte, Jesús; Gargiulo, Carlos; Martín Moreno. (2011). Infraestructura Escolar y Aprendizajes Me en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://www.iadb.org>

#### **El problema**

“El análisis de las relaciones entre infraestructura escolar y resultados académicos en las pruebas de SERCE indica que los factores que están más alta y significativa asociados con los aprendizajes son: la presencia de espacios de apoyo a la docencia (bibliotecas, laboratorios de ciencias y salas de computo); la conexión a servicios públicos de electricidad y telefonía; y la existencia de agua potable, desagüe y baños en número adecuado”.<sup>8</sup>

Las condiciones materiales de la escuela no inciden únicamente en el aprovechamiento académico, sino también en la valoración que los docentes, los padres de familia y, por supuesto los propios alumnos hacen de su escuela.

El concepto de “Escuelas de Vanguardia” pone de manifiesto el reconocimiento de la importancia de contar con espacios escolares muy bien equipados, con acceso a tecnologías y a pedagogías de vanguardia. Sin embargo, es muy importante que el municipio no pierda de vista la importancia de mantener una política de “Escuela Digna para Todos”, con un enfoque de equidad y con ello estar sosteniendo a la vez planteles de excelencia, con mejoras para aquellas escuelas que siguen careciendo de lo básico.

#### **La propuesta**

La idea de la infraestructura es que una escuela en buenas condiciones es más valorada por quienes allí trabajan y estudian, así como por la comunidad donde se localiza, lo que contribuye a reducir la deserción, mejorar la convivencia y la convierte en un punto de referencia para las familias.

**la Presidencia Municipal puede aportar materiales y otros apoyos para avanzar de manera más rápida y consistente**

Hay programas como “Escuela Digna” y el ya referido proyecto de “Escuelas de Vanguardia” que aportan recursos, pero seguramente son insuficientes para las muchas necesidades. Los padres de familia colaboran en las mejoras, pero la Presidencia Municipal puede aportar materiales y otros apoyos para avanzar de manera más rápida y consistente en un esfuerzo por dignificar escuelas pertenecientes a zonas marginales y colocar en ellas propuestas, proyectos y programas especiales de apoyo que puedan ser monitoreados con el apoyo de personal externo.

El desarrollo de un proyecto simultáneo al de Escuelas de Vanguardia por lo que toca a dignificación de espacios escolares puede tener además el efecto de revertir las críticas sobre el carácter elitista e inequitativo de dicho proyecto, a la vez que explorar diversas vías de apoyo a la dignificación de espacios escolares con la concurrencia de recursos provenientes de distintas fuentes, tanto públicas como privadas. ■

<sup>8</sup> Ibid.

# Familias jornaleras indígenas en León, necesidad de una estrategia integral

Mtro. Francisco Javier Sentés Laborde  
Responsable de Vinculación Académica en la Dirección de Información y Tecnologías Académicas

## Justificación

Las familias indígenas de la montaña de Guerrero que trabajan como jornaleras agrícolas en la zona del Bajío guanajuatense, pertenecen a los pueblos Me'phaa, Na'savi, Naua y mestizo, y provienen de municipios con un índice de marginación "Muy alto", como Cochoapa el Grande con (4.3631), Metlatónoc con (3.11646), Alcozahuatl con (2.74521), entre otros.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En mayo de 2013, gracias a una iniciativa ciudadana encabezada por el Centro de Desarrollo Indígena Loyola (CDIL), conocimos de manera directa la situación de las familias indígenas originarias en su mayoría del estado de Guerrero, que vienen cada año a trabajar como jornaleras en la pizca del chile, en diversos ranchos en el municipio de León y otros municipios colindantes, como Silao, Romita, Purísima y San Francisco del Rincón.

Este esfuerzo solidario se complementó con diversas acciones voluntarias de personas, universidades, colegios y bomberos de León. Realizamos desde campañas de colecta de alimentos, medicamentos y ropa, hasta brigadas de salud apoyadas por bomberos, médicos y la atención de niños y niñas a través de juegos, con el apoyo de estudiantes voluntarios.

La presentación del informe "*La Montaña de Guerrero, tierra de mujeres migrantes*" de Tlachinollan en la UIA León, detonó la reacción de los gobiernos estatal y municipal, así como de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato (PDHG), quienes convocaron a la realización de mesas de trabajo interinstitucional para atender el problema.

Las mesas de trabajo se llevaron a cabo, se produjeron minutas en las que se establecieron tareas y compromisos, algunas instituciones realizaron recorridos de campo, levantaron registros de la situación y atendieron de manera parcial a algunas familias; por su parte, las autoridades de gobierno estatal y federal, en materia laboral, dijeron que sancionarían a los rancheros que ocuparan mano de obra infantil; en marzo 2014, el Secretario de desarrollo social y humano

Las precarias condiciones de vida de estos pueblos, los ingresos insuficientes, los problemas de tenencia de la tierra, el deterioro ambiental y la presión demográfica, les obliga a salir de sus comunidades para trabajar por temporadas en zonas agrícolas más prósperas en diferentes regiones del país.

A las condiciones de pobreza mencionadas, se suman, en la mayor parte de los casos, la insuficiencia y la mala calidad de los servicios públicos de salud, educación e infraestructura, así como situaciones de violencia e inseguridad generadas por la delincuencia, como ha sido evidenciado ampliamente con el caso Ayotzinapa, en Guerrero.

De esta manera, las familias se ven obligadas a salir de sus comunidades. En el caso de los jornaleros indígenas, no solamente salen los hombres, sino la familia completa. Viajan en vehículos inadecuados para hacer esas largas travesías, como camiones de tipo escolar o pequeñas camionetas de 3 toneladas. Los grupos de familias son conducidos por un "caporal" quien funge como instancia intermediaria entre las familias y los empresarios locales dueños de las cosechas.

De acuerdo con el informe de Tlachinollan<sup>10</sup>, el caporal realiza las funciones de contacto, enganche, transportación y control de los jornaleros/as. Ya en la región del Bajío los grupos de familias jornaleras son trasladados por su caporal, a los diferentes ranchos, según la superficie por cosechar y los tiempos requeridos, acordados con los dueños de las cosechas.

Uno de los rasgos que reflejan la gravedad de la situación, es que la migración interna, se ha ido feminizando<sup>11</sup>. Esto implica un fuerte impacto para las familias y comunidades, ya que las mujeres tradicionalmente ocupadas de atender a los niños y niñas, se ven obligadas a incorporarse a trabajar para completar el ingreso familiar, aún en estado de embarazo y con bebés recién nacidos a cuestas, pues los jornales que se pagan por la pizca son muy bajos; por la misma razón, los niños y niñas desde los 8 o 9 años, también deben integrarse al trabajo en lugar de ir a la escuela.

Así pues, lo común es encontrar trabajando en los campos, a hombres y mujeres de diferentes edades, siendo mayoritarios los grupos de edad, de entre 10 y 39 años, mientras que los niños

(SEDESHU) declaró que el gobierno estatal realizaría una estrategia integral que sería coordinada por la Secretaría de gobierno. En síntesis, la situación de las familias indígenas jornaleras en la región del Bajío no ha cambiado, la respuesta de gobierno sigue siendo insuficiente, parcial y de muy reducida pertinencia, pues parece faltarle una mayor perspectiva para cambiar las condiciones inaceptables de trabajo y sobrevivencia que enfrentan cada año las familias indígenas jornaleras.

<sup>10</sup> Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de la Montaña. La montaña de Guerrero, tierra de mujeres migrantes. Tlapa, Gro., México, noviembre 2013.

<sup>11</sup> Ibid.

Las precarias condiciones de vida de estos pueblos, los ingresos insuficientes, los problemas de tenencia de la tierra, el deterioro ambiental y la presión demográfica,



y niñas menores de 7 años pasan la jornada a la orilla de los surcos, cuidando a los más pequeños, en condiciones de riesgo y lejos de los servicios de educación y salud.

En esas condiciones, las familias indígenas jornaleras son arrastradas en una espiral de rezagos sociales interrelacionados, que se realimentan entre sí y se agravan, pues al salir de sus comunidades de origen, además de exponerse a mayores riesgos sociales, por estar fuera de las redes de solidaridad tradicional acostumbradas por sus pueblos, pierden la oportunidad de recibir los apoyos de programas de “superación de la pobreza” que se otorgan en sus lugares de residencia, como son: *Oportunidades, Cruzada contra el hambre, Piso firme, o Prospera.*

Mientras que en los lugares de recepción, en este caso la zona del Bajío, los programas federales para jornaleros, como el PAJA y otros, no son accesibles debido a la rigidez de sus reglas de operación, así como por la falta de diligencia y compromiso o espíritu de servicio por parte de funcionarios de las instituciones públicas, de los tres ámbitos.

Es importante decir que la mano de obra de las familias indígenas es reconocida por su alta eficiencia ya que, en especial los menores y las mujeres, son muy hábiles para pizcar los frutos sin dañar la planta; paradójicamente, esta eficiente mano de obra tiene un bajísimo costo, comparado con la mano de obra local. Así pues, obligados por la necesidad, aceptan trabajar en condiciones de explotación, sin que las autoridades locales hagan algo ante ello.

### No existe una figura clara de patrón a quien hacer corresponsable del problema.

No existe una figura clara de patrón a quien hacer corresponsable del problema. Estamos frente a un caso de “*outsourcing extremo*”: el caporal que les engancha, controla y lleva a los diferentes campos de cosecha no les da ningún contrato; ni los empresarios “dueños” de la cosecha, ni los dueños de la tierra que la rentan, firman contratos con los jornaleros. Así que es muy difícil establecer la responsabilidad patronal.

La temporada de cosecha es de abril a agosto. Las familias indígenas trabajan sin cesar en la pizca de chile, cebolla y otras hortalizas. La condición de temporalidad del empleo propicia que los derechos de los trabajadores sean violados, reforzando una cultura de explotación y pobreza, aceptada de manera consciente o inconsciente por todos los actores involucrados: legisladores, funcionarios de gobierno, empleadores, enganchadores, dueños de la cosecha, dueños de tierra, los mismos jornaleros y la sociedad en general, pues vivimos en un régimen de economía de mercado, aceptado por todos, como si eso fuera lo mejor para la sociedad.

Muchas de las familias jornaleras permanecen en la región de Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, sin regresar a sus hogares durante varios meses al año, buscando esas oportunidades de empleo e ingreso, de acuerdo a los calendarios de cosecha, lo que los convierte en migrantes internos casi

**los niños y niñas menores de 7 años pasan la jornada a la orilla de los surcos, cuidando a los más pequeños, en condiciones de riesgo y lejos de los servicios de educación y salud.**

permanentes, reproduciendo círculos viciosos de pobreza y exclusión de los servicios y programas públicos, sin oportunidades de desarrollo personal, lo cual los condena a ser campesinos sin tierra en una situación cercana a la esclavitud, que resulta inaceptable en una democracia moderna del siglo XXI como se supone que es México.

### Problema

Ante la problemática descrita, sorprende, por decir lo menos, que los gobiernos estatal y municipal, no hayan establecido todavía una estrategia de atención pertinente e integral para atender la problemática, con el propósito de reducir de manera inmediata los graves efectos negativos que sufren los niños, niñas y mujeres, y que no hayan propuesto hasta ahora, iniciativas para evitar esta situación violatoria de los derechos humanos en el mediano y largo plazo, a través de una política integral específica para las familias indígenas jornaleras.

### no hayan establecido todavía una estrategia de atención pertinente e integral para atender la problemática

Si bien el gobierno federal ha reconocido desde hace varias décadas la situación de la migración interna, lo cual se refleja en la existencia de programas como el de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA) que contempla diferentes tipos de apoyos o el de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes, esos programas no responden de manera efectiva a la gravedad y la complejidad del problema.

Existe una amplia coincidencia entre las investigadoras y los investigadores que estudian la *migración interna* en diferentes regiones del país<sup>12</sup>, sobre las deficiencias de las políticas y programas públicos, su falta de idoneidad y de efectividad para atender la problemática.

Por otro lado, dichos programas, no corresponden a las necesidades específicas de los pueblos indígenas, ya que carecen de un enfoque intercultural, el cual resulta indispensable. A lo anterior, se suma una serie de obstáculos de tipo burocrático, como la exigencia de documentos personales que en muchos casos no existen, debido a que en sus comunidades no hay registro civil, o bien

12 Barrón, Antonieta. Dónde están y cómo están los jornaleros agrícolas. *La Jornada del campo* 17 de marzo de 2012, Número 54. <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/17/cam-agricolas.html>; Hernández-Díaz, Jorge. Comunidad, Migración y Ciudadanía. Avatares de la organización indígena comunitaria. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/ M A Pomúa, México 2013; Mestries Benquet, Francis. Coordinador, Los excluidos de la modernización rural: migrantes, jornaleros, indígenas y pequeños productores, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco-Ediciones Eón, México, 2010, 239 pp.; Ortiz Marín, Celso. Las organizaciones de jornaleros agrícolas indígenas en Sinaloa. Universidad Autónoma de Chapingo. Colección Tlatemoa. México, 2007; Rubio, Blanca. Resistencia campesina y explotación rural en México. Ediciones Era. Colección Problemas de México. México 1987; Salinas Álvarez, Samuel. Jornaleros agrícolas: Invisibilización deliberada. La Jornada del campo 17 de marzo de 2012, número 54. <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/17/cam-jornaleros.html>; Teresa de J. Rojas Rangel. Violación a los derechos y programas laborales para los jornaleros agrícolas migrantes. <http://educa.upn.mx/hecho-en-casa/num-14/211-violacion-a-los-derechos-y-programas-laborales-para-los-jornaleros-agricolas-migrantes>

porque se han perdido, o no pudieron traerlos. En suma la rigidez y la falta de capacidad de respuesta oportuna de los procedimientos señalados en las reglas de operación, convierten en inaccesibles los recursos asignados en esos programas.

También es necesario señalar que en la región del Bajío guanajuatense, estos programas tienen serias limitaciones de acceso para las familias jornaleras indígenas, debido al deficiente conocimiento que los funcionarios locales tienen acerca de la complejidad de la problemática, así como de los programas federales y los apoyos disponibles.

Entre los aspectos de la problemática que hemos identificado hasta ahora, nos interesa resaltar cuatro aspectos básicos: el laboral, la salud-salubridad, la educación y el alojamiento.

### estos programas tienen serias limitaciones de acceso para las familias jornaleras indígenas, debido al deficiente conocimiento

Un abordaje adecuado de la problemática sería un enfoque integral y con una perspectiva intercultural, es decir, considerar las diferencias de cosmovisiones, por un lado la cultura de los pueblos originarios y por el otro, la cultura “urbana occidental” dominante en la sociedad mexicana.

Es decir, una premisa básica para lograr un diseño realmente pertinente de política y programas tendría que pensar alternativas de solución pertinentes a las especificidades de la cultura de los pueblos originarios, incluir la racionalidad indígena-campesina, con una comprensión integral de la complejidad de la problemática.

Para explicar esto puede resultar ilustrativo el tema del trabajo infantil, el cual está íntimamente relacionado con tres de los aspectos que abordamos aquí: el laboral, el educativo y el de salud. Es decir, si bien desde una perspectiva “urbana occidental” es imperativo reconocer los derechos de la infancia y la prohibición del empleo infantil, la solución no puede venir de una visión parcial basada solamente en la aplicación estricta de las leyes vigentes, pues una decisión unilateral de ese tipo, no sólo no resuelve el problema, sino que muy probablemente lo agravaría.

Una propuesta más pertinente basada en una comprensión intercultural del problema, tendría que atender el cumplimiento de los derechos de la infancia, a partir de la comprensión de las causas de esa práctica tan común en el medio campesino: el trabajo infantil en el pastoreo o la milpa familiar, que impide a los menores asistir a la escuela, forma parte de toda una cultura tradicional derivada de una estrategia familiar de sobrevivencia, derivada de la precariedad de sus condiciones de vida, en la que todos los integrantes de la familia están obligados a colaborar.

En ese sentido, para avanzar efectivamente en la erradicación del trabajo infantil, es evidente que lo que debe atenderse de manera prioritaria son los derechos laborales: un salario justo y las prestaciones laborales correspondientes, resultaría una medida más eficaz para evitar el trabajo infantil y de las madres embarazadas, que aquella postura legalista a ultranza, con las visitas

amenazantes de los inspectores y la supuesta impartición de sanciones a los dueños de las cosechas, mencionadas en las mesas por las autoridades correspondientes.

La consideración de los cuatro aspectos mencionados (laboral, salud, educación, alojamiento) desde una perspectiva integral, que comprenda las interacciones de cada uno de esos factores, es una postura obligada de la política pública para disminuir en el corto plazo los aspectos más nocivos de la problemática y erradicarlos en el mediano y largo plazo.

Los derechos laborales no se cumplen. Los jornaleros y jornaleras no firman un contrato de trabajo con el caporal, ni con el dueño de la cosecha o el dueño de la tierra. Esto impide que los jornaleros y jornaleras reciban o exijan prestación alguna, ya que las leyes mexicanas no contemplan esta problemática específica.

En cuanto a las condiciones de salud de las familias indígenas migrantes, éstas son de muy alta precariedad; por un lado muchos de los niños y niñas presentan cuadros de desnutrición crónica y de diversas infecciones, que arrastran desde sus comunidades de alta marginación, así como la insuficiencia y la baja calidad de los servicios de salud disponibles en sus lugares de origen; en muchos casos, la atención que ofrecen las brigadas de salud de médicos y bomberos voluntarios de León, es la primera que reciben en años la mayoría de niños y adultos que vienen a la pizca. En otras palabras la salud de este grupo social es muy precaria, pues ni en sus lugares de origen, ni en las zonas de trabajo, tienen acceso a los servicios públicos de salud y prevención.

No se ofrecen servicios de salud en los campos de trabajo, ni mecanismos de atención que permitan a los jornaleros acceder a un servicio de salud de emergencia; los patrones no proporcionan agua potable para que las jornaleras y jornaleros puedan hidratarse durante las largas jornadas de trabajo bajo el intenso sol. Tampoco se proporcionan sistemas sanitarios de ningún tipo para disponer de excretas, de modo que el fecalismo al aire libre, aún dentro de los mismos cultivos, es lo acostumbrado, con el consecuente impacto en la salud de las familias y en la salubridad de los productos agrícolas.

En relación con el alojamiento, resulta indispensable entender que, mientras los indígenas migrantes no cuenten con los mínimos que exige una calidad de vida “decente”, como son vivienda segura y digna, alimentación completa y suficiente, acceso al agua potable, servicios médicos de calidad, así como condiciones sanitarias adecuadas y seguras en el trabajo y medio ambiente, no podrán gozar del derecho a la salud, reconocido en la Constitución Mexicana, el cual, de acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implica el más alto goce posible de salud física y mental y no sólo la atención a la salud en caso de enfermedad.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Pérez Argüelles, Mariana (Coord). Cinco Miradas sobre el Derecho a la Salud. Estudio de caso en México, Salvador y Guatemala. FUNDAR, México 2010.

**muchos de los niños y niñas presentan cuadros de desnutrición crónica y de diversas infecciones, que arrastran desde sus comunidades de alta marginación**

## la ausencia o baja calidad de la educación, sigue siendo una de las causas principales de los círculos viciosos que reproducen la pobreza

Por lo anterior, una parte importante de la problemática se deriva del hecho de que los empleadores no tienen previstos lugares adecuados para el alojamiento de las familias trabajadoras, las cuales, tienen que rentar edificaciones en obra gris o negra, sin pisos, ventanas, puertas o techos, sin agua potable ni drenaje; en otros casos les ofrecen las bodegas donde almacenan implementos, tubos y agroquímicos, en las cuales las familias intentan establecer un poco de intimidad familiar, colgando de cuerdas o alambres, pedazos de plástico, costales o cualquier otro material que haga la función de muros visuales.

Otra grave deficiencia del alojamiento, es que las familias no disponen de cocina o condiciones para preparar los alimentos calientes de acuerdo a su cultura, por lo que se ven orillados a consumir productos chatarra, todo lo cual se traduce en una alimentación de baja calidad que impacta nuevamente en la precaria salud y la pésima economía de la familia.

Duermen en el suelo sobre cartones o cobijas que logran conseguir y así sobreviven durante meses, en cada lugar a donde se desplazan a trabajar. Es así que el alojamiento de las familias jornaleras, no cumple con los mínimos necesarios de salubridad y dignidad humana.

Finalmente, la ausencia o baja calidad de la educación, sigue siendo una de las causas principales de los círculos viciosos que reproducen la pobreza, pues no se ofrecen estrategias viables ni apoyos adecuados, para que los niños y niñas tengan oportunidad de una educación formal de calidad, que les permita algún día romper con la reproducción de sus propias condiciones de pobreza.

A su vez, los bebés, niños y niñas más pequeños se ven completamente impedidos de recibir una atención de guardería y preescolar que les permita tener un desarrollo cognitivo adecuado a su edad. En lugar de ello, se ven obligados a permanecer en las orillas de los cultivos, en donde la madre o los hermanos mayores puedan tenerlos a la vista.

En síntesis, las condiciones de expulsión que les obligan a salir de sus comunidades de origen, se entrelazan en una dinámica de causalidad circular acumulativa, como diría Myrdal<sup>14</sup>, con las condiciones de trabajo y sobrevivencia, la ausencia de servicios públicos, y la indolencia de empresarios e instituciones de los tres ámbitos gubernamentales, ya que al parecer, los marcos jurídicos actuales permiten que dichas condiciones se reproduzcan, lo cual –parece necesario explicitarlo– corresponde plenamente con las leyes del mercado que rigen por encima de las demás leyes, en un país que se ostenta como democrático, en pleno siglo XXI.

### Propuesta

Se requiere, como ya hemos señalado de una estrategia de atención integral, basada en una comprensión compleja de todos los factores interrelacionados y con un enfoque intercultural de

<sup>14</sup> Myrdal, Gunnar. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. The Penguin Press, 1968.

la problemática, de acuerdo a lo que señala la condición de pluriculturalidad nacional reconocida en nuestra Constitución Nacional.

## Las autoridades públicas deben revisar y establecer nuevas reglas exigibles a los empleadores

La estrategia integral debe contemplar acciones inmediatas en el corto plazo y el diseño de nuevas políticas, programas y reglas en el mediano y largo plazo.

También debe reflejar un compromiso interinstitucional, que incluya la aportación corresponsable de ideas y recursos de todos los actores relacionados con el tema, es decir las instituciones públicas de los sectores correspondientes, de los tres ámbitos de gobierno, los empresarios del ramo, los dueños de la tierra, la población de las localidades de recepción, las familias jornaleras, la sociedad civil organizada y los voluntarios.

La limitación de espacio no nos permite desarrollar en estas páginas, la política pública integral que se ha de diseñar e implementar en el mediano plazo, pero sí podemos proponer, con base en la experiencia y en el planteamiento previo del problema, algunas líneas básicas de acción inmediata, que respondan a los cuatro aspectos de la problemática señalados anteriormente.

Las autoridades públicas deben revisar y establecer nuevas reglas exigibles a los empleadores, en las que, en acuerdo con estos últimos y en coordinación interinstitucional debe asegurarse un alojamiento adecuado y procedimientos básicos que garanticen:

- Incremento del pago a jornaleros y jornaleras indígenas, que sea al menos igual al que se paga a la mano de obra local, ya sea a destajo (por arpilla) o por jornal;
- Contrato laboral que incluya las obligaciones y prestaciones mínimas de ley;
- Condiciones de trabajo en los campos, seguras, sanas y salubres que incluyan dotación de agua potable para hidratación de los trabajadores y trabajadoras, instalaciones o mecanismos adecuados para el manejo adecuado de excretas;
- Servicios de salud, a través de procedimientos e instalaciones cercanos a los campos de trabajo, que permitan atender a las familias indígenas de manera eficiente y adecuada a su cultura, y que brinden cuadros básicos de vacunación, control prenatal, atención obstétrica y del recién nacido, atención y prevención de las infecciones más frecuentes, tanto cutáneas, respiratorias como intestinales y atención de emergencias, garantizando la pronta canalización a los servicios correspondientes.
- Guarderías móviles, considerando que las familias no podrían, ni aceptarían llevar a sus bebés, niños y niñas más pequeños, lejos de su vista, se requieren sistemas de Guarderías móviles, atendidos por voluntarios y un coordinador o coordinadora, que dispongan de una instalación temporal equipada con lo mínimo para atender a los menores a la orilla de los campos (lonas para el sol, petates, mobiliario sencillo y materiales educativos).
- Educación primaria y secundaria, facilitar el acceso de los menores de 16 años a una educación formal adecuada durante su estancia en la región que evite el rezago educativo crónico y les brinde herramientas para cambiar su propio destino.

- **Alojamiento para familias**, exigir a los empresarios que brinden un alojamiento digno, con agua potable, drenaje, y facilidades para cocinar, lavar, etc. ■

# Impulso a las Relaciones Internacionales\*

Mtro. Miguel Vilches Hinojosa  
**Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales**

## Referencias

Barrón, Antonieta. Dónde están y cómo están los jornaleros agrícolas. La Jornada del campo 17 de marzo de 2012, número 54. <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/17/cam-agricolas.html>

Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. "Migrar o Morir: el dilema de los jornaleros agrícolas"; Fundación Ford, Tlapa, Guerrero, México, 2005.

"Migrantes Somos y en el Camino Andamos". Tlapa, Guerrero; México, 2011.

"La montaña de Guerrero, Tierra de mujeres migrantes". Tlapa, Guerrero, México, noviembre 2013.

Hernández-Díaz, Jorge. Comunidad, Migración y Ciudadanía. Avatares de la organización indígena comunitaria. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/ MA Porrúa, México 2013.

Mestries Benquet, Francis (Coord.). Los excluidos de la modernización rural: migrantes, jornaleros, indígenas y pequeños productores, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco-Ediciones Eón, México, 2010, 239 pp.

Ortiz Marín, Celso. Las organizaciones de jornaleros agrícolas indígenas en Sinaloa. Universidad Autónoma de Chapingo. Colección Tlatemoa. México, 2007.

Pérez Argüelles, Mariana (Coord). Cinco Miradas sobre el Derecho a la Salud. Estudio de caso en México, Salvador y Guatemala. FUNDAR, México 2010.

Rubio, Blanca. Resistencia campesina y explotación rural en México. Ediciones Era. Colección Problemas de México. México 1987.

Salinas Álvarez, Samuel. Jornaleros agrícolas: Invisibilización deliberada. *La Jornada del campo*, 17 de marzo de 2012, Número 54. <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/17/cam-jornaleros.html>

Teresa de J. Rojas Rangel. Violación a los derechos y programas laborales para los jornaleros agrícolas migrantes. <http://educa.upn.mx/hecho-en-casa/num-14/211-violacion-a-los-derechos-y-programas-laborales-para-los-jornaleros-agricolas-migrantes>.

## Justificación

Las Relaciones Internacionales en la era de la mundialización se han intensificado a tal grado que casi todas las actividades públicas y privadas de los principales actores locales tienen referencias y consecuencias más allá de las fronteras nacionales. En este sentido hablar ampliamente de Relaciones internacionales es señalar un conjunto de vínculos, tratos y comunicaciones entre una diversidad de actores gubernamentales, privados, transnacionales o de la sociedad civil entablados para la consecución de fines culturales, sociales, ambientales, políticos y económicos.<sup>15</sup> Pero a la vez, la mayoría de nosotros somos principiantes, sin un manual definido, en la esfera planetaria de la humanidad y neófitos en el siglo XXI.<sup>16</sup> De tal modo, que para interactuar de la mejor manera en el plano global debemos comprender esta dinámica, desarrollar nuestras habilidades que nos disponen a mejores encuentros y reconocer las oportunidades que nos brindan los bienes mundiales y en los cuáles nuestra nación ha venido participando.

<sup>15</sup> Legler, Thomas *et al.* *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Ed. Oxford, University Press. México, 2013.

<sup>16</sup> Therborn, Göran. *El mundo. Una guía para principiantes*. Ed. Océano. México, 2012.

\* En el Departamento de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Iberoamericana León se trabaja en el proyecto ¿Qué pasa con la Cooperación Internacional en el Ayuntamiento de León Guanajuato? En el proyecto se involucran alumnos de las Licenciaturas de Relaciones Internacionales y Comercio Internacional.

## Problemática

Es en este escenario en el que las intervenciones de los municipios necesitan renovarse y tener una coordinación más intencionada para el desarrollo de sus Relaciones Internacionales. Desde luego, el municipio de León ha estado abierto a las interacciones internacionales. La ciudad de León ha venido participando en diferentes actividades de índole internacional y ha despertado el interés de empresas internacionales, de gobiernos de otros países, de organizaciones de la sociedad civil transnacional y de personas de otros pueblos en las actividades que desarrollan sus ciudadanos.

**León ha venido participando en diferentes actividades de índole internacional y ha despertado el interés de empresas internacionales**

Esta realidad ha sido comprendida bajo el concepto de paradiplomacia o relaciones internacionales descentralizadas. La paradiplomacia consiste en los contactos, actividades, procesos e iniciativas entre gobiernos no centrales para la promoción de su desarrollo en temas que no son los conferidos a los gobiernos centrales y que se refieren a la política exterior, tales como la protección del medio ambiente, la promoción del turismo, los intercambios culturales, el hermanamiento de ciudades, etc. En los últimos años las entidades federativas y municipios de nuestro país han incrementado su presencia en el entorno mundial por dinámicas como la migración internacional, la competencia económica en los mercados globales y la descentralización de las políticas públicas del gobierno federal.<sup>17</sup>

En otras latitudes de América Latina también el desarrollo internacional de los municipios está teniendo un impulso nunca antes visto. Es el caso de la región andina en el que Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia han venido trabajando en el eje de la Cooperación Internacional al Desarrollo desde sus gobiernos locales o autónomos.

En este sentido, el municipio de León necesita renovar y reforzar las estrategias para vincularse en el ámbito internacional, de otro modo nuestros vecinos en el norte y en el sur no encontrarán interlocución gubernamental con el municipio de León y perderemos la oportunidad de impulsar un desarrollo abierto y franco a los bienes globales de la comunidad internacional.

Actualmente la administración pública de la Ciudad de León mantiene sus Relaciones Internacionales fragmentadas en sus diferentes estructuras organizacionales, dejando ir importantes oportunidades de vinculación internacional que son transversales a diferentes materias de la política pública.

Un grupo de estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales realizaron un proyecto para el mejoramiento del proceso sobre los hermanamientos de la Ciudad de León con otras ciudades del extranjero. En este proyecto entrevistaron a diversas personalidades relacionadas con el Consejo de Ciudades Hermanas del Ayuntamiento de León que pertenecen a la Dirección General de Economía de León e investigaron las oportunidades de mejora en el proceso del hermanamiento, detectando

<sup>17</sup> Velázquez, Rafael. La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. En Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 96. 2006, 123-149 pp.

que “El Ayuntamiento del Municipio de León no cuenta con espacios de promoción y difusión del hermanamiento de ciudades, tampoco con una cooperación y colaboración por parte de jóvenes interesados en el proyecto, para de este modo poder fomentar la cooperación internacional”.<sup>18</sup>

Pero además, las Relaciones Internacionales de la Ciudad de León sobrepasan el tema del hermanamiento de ciudades y es necesario que se articulen con objetivos y estrategias de desarrollo social, económico, político y ambiental tal como lo marca la agenda de los Objetivos del Milenio y la Agenda de Desarrollo Post 2015.<sup>19</sup> Por tanto, desde nuestro punto de vista es necesario hacer un análisis detallado de la estructura institucional del Municipio de León, y hacer las modificaciones pertinentes para articular y fortalecer las acciones coordinadas de internacionalización de la Ciudad de León que impacte en el desarrollo de los y las ciudadanas de esta ciudad, prioritariamente de aquellos sectores en mayor desventaja social y económica y en los aspectos ambientales y políticos que la experiencia internacional nos puede ayudar a fortalecer.

**es necesario que se articulen con objetivos y estrategias de desarrollo social, económico, político y ambiental**

## Propuesta

Proponemos que el Ayuntamiento de León, Guanajuato cuente con una Oficina o Dirección de Relaciones Internacionales que impulse lo referente a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Hermanamiento de Ciudades, los aspectos de Migración Internacional de su competencia y la Coordinación de las actividades de internacionalización de los diferentes sectores de la Sociedad Leonesa.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es un área estratégica de las políticas públicas en la era de la mundialización. Existen diferentes organismos gubernamentales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil que cooperan más allá de sus fronteras para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. En este sentido, la Ciudad de León puede y debe desarrollar proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en coordinación con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXID) que a partir del 2011 tienen su primera legislación.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> El grupo de estudiantes estuvo conformado por Karen Martínez Macías, Paulina Muciño Escobedo, María Gabriela Chico Toriello y Martha Laura Jiménez Hinojosa. El trabajo fue presentado en el espacio de taller de síntesis y evaluación conducido por la Mtra. Mima Bañuelos Hernández, UIA León.

<sup>19</sup> Cf. Portal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo específicamente la sección de los Objetivos del Desarrollo del Milenio y el apartado de la Agenda de Desarrollo Post-2015: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview.html> Consultado 02 de febrero de 2015.

<sup>20</sup> Cf. Vilches, Miguel. Comentario sobre la nueva ley de cooperación internacional para el Desarrollo. En *Epiqueia. Revista de Derecho y Política*. N.16. Primavera 2011. UIA León. Disponible en: [http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/16/epikeia16-comentario\\_de\\_actualidad.pdf](http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/16/epikeia16-comentario_de_actualidad.pdf) Consultado el 10/03/ 2015.

que impulse lo referente a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Hermanamiento de Ciudades, los aspectos de Migración Internacional de su competencia

El Hermanamiento de Ciudades actualmente está encomendado según su Reglamento a la Dirección General de Economía, pero las actividades y la finalidad del hermanamiento sobre pasa las finalidades de desarrollo económico del Municipio de León. Es necesario impulsar estos mecanismos para plantear intercambios internacionales desde la ciudad de León en aspectos tan diversos como proyectos y actividades culturales, educativas, ambientales, sociales y políticas.

La Ciudad de León también debe procurar tener una serie de servicios para sus ciudadanos que viven y trabajan en otras ciudades del mundo, que regresan provisional o definitivamente al municipio, para las personas extranjeros que vienen a residir a León o que pasan por nuestra ciudad y que hacen uso de servicios municipales, y en general para promover programas de inclusión y cohesión sociales entre personas autóctonas y alóctonas. Impulsando en todo momento la movilidad internacional y la circulación de talentos y solidaridades en la comunidad internacional.

Desde luego que estas acciones gubernamentales impulsadas desde el Municipio requieren de un equipo de personas capacitadas en la arena internacional y con una intensa relación con los diferentes sectores de la ciudadanía en León para generar una base social que permita el seguimiento y la consecución de la internacionalización del Municipio de León. ■

## Investigación y desarrollo social\* Hacia un laboratorio de la ciencia social en León

Dr. David Martínez Mendizábal  
*Profesor-Investigador de la Dirección de Investigación y Posgrado*

### Justificación

La realidad de las ciudades contemporáneas es cada día más compleja, entendido esto en una doble dimensión, tanto en el sentido de realidades complicadas como el de un abigarrado conjunto de problemas relacionados entre sí.

Para avanzar en la solución de los problemas sociales y particularmente con referencia a la tarea que corresponde a los gobiernos en todas sus escalas, se requiere la articulación de diferentes tipos de conocimiento de forma que se atienda con eficiencia tales realidades complejas.

Se produce conocimiento en distintos ámbitos de la esfera social. Se puede producir conocimiento en la fábrica, en el campo, en la tarea gubernamental y en la academia. Cada ámbito de producción tiene un valor relativo, pero en todas circunstancias resulta valioso el diálogo que se puede generar entre sí pues cada una de una de las partes constituye una de las dimensiones del conocimiento social. Hay que comprender desde diferentes miradas el mundo que nos rodea.

El conocimiento producido por la investigación social, generalmente asentado en las universidades e institutos, forma parte de la búsqueda por abonar a la comprensión de las complejas sociedades contemporáneas, sin embargo su distancia con las y los tomadores de decisiones gubernamentales no ha logrado ser disminuida del todo. En nuestra ciudad, al no lograrse todavía

\* Una propuesta similar se había ya presentado en el documento "Veintiún propuestas para León". UIA León del 2012, sin embargo no se concretó en la actual administración. Este nuevo intento incorpora información adicional pero suscribe la idea de que sería muy provechoso para León contar con un mecanismo organizativo como el que ahora se propone.

una armonización efectiva entre las instancias de las y los tomadores de decisión y las universidades, se ha perdido la posibilidad de empatar dos procesos de producción de conocimiento necesarios y complementarios que caminarían hacia un sentido único: atender los problemas de la ciudadanía.

Para que exista un vínculo constructivo entre quienes investigan y quienes toman decisiones en la esfera pública, el principal instrumento es el diálogo. En este sentido, es conveniente subrayar que suele haber cierta arrogancia en el medio académico como si la investigación fuese el único conocimiento socialmente útil. Existe también un valioso conocimiento acumulado en las personas que están al frente de las instituciones públicas. De la otra parte, a la esfera gubernamental le suele parecer abstracto o incómodo el conocimiento producido por la investigación. Lo que se plantea aquí es diseñar un elemento articulador de diálogo entre estas dos fuentes valiosas de conocimiento.

### Problemática

Desde la década de los noventa, varios pensadores han acuñado el término de sociedad del conocimiento para referirse a la importancia creciente primero de la información y después del conocimiento, como un derecho y un componente fundamental en pro del desarrollo. En naciones con una alta desigualdad, el acceso al conocimiento representa un reto fundamental para las universidades en el proceso de repensar su vínculo con la esfera pública.

Una de las deficiencias que ha adoptado el modo dominante de la relación conocimiento científico-políticas públicas es su sesgo hacia lo que de forma incorrecta se denominan ciencias “duras”. Culturalmente las ciencias sociales son consideradas ciencias menores, quizá bajo la falsa idea prevaleciente de la relación biunívoca y causal que considera a la tecnología y la ciencia dura como la clave del éxito para países como el nuestro.

Esta misma idea se ha trasladado a las entidades federativas y ha repercutido en la sub utilización o incluso descalificación el posible aporte del pensamiento social científico al buen trabajo de las y los funcionarios públicos. Esta es una brecha que puede comenzar a disminuirse si existe una manera de vínculo institucional creativo.

Aunque la brecha científica se deba en gran medida a las desigualdades económicas, plantea la UNESCO<sup>21</sup>, que también se puede imputar a factores institucionales específicos. La producción y la divulgación de conocimientos dependen de un sistema nacional de investigación e innovación

<sup>21</sup> UNESCO (2005). Hacia las sociedades del conocimiento, p. 120, UNESCO, Francia.

**Para que exista un vínculo constructivo entre quienes investigan y quienes toman decisiones en la esfera pública, el principal instrumento es el diálogo**

que es el resultado de la interacción de empresas, industrias, instituciones científicas de investigación y enseñanza, y organismos gubernamentales. Por regla general, los sistemas más eficaces se caracterizan por la densidad de las relaciones entre esos diversos protagonistas.

Es en este sentido que se presenta la siguiente propuesta que se dirige a articular de la mejor forma posible el conocimiento producido en las universidades con los tomadores de decisiones en el ámbito del gobierno municipal.

Es indudable que las formas de retomar cierto tipo de problemáticas del municipio leonés, desde la Presidencia Municipal, no se comparan con las seguidas veinte años atrás. Ha habido una evolución al respecto, sin embargo, de entre los varios aspectos que es conveniente acelerar de forma urgente, se encuentra el de la alimentación de información para la toma de decisiones, producida por la actividad científica y académica en torno de la esfera social. Esta dinámica puede mejorar el diseño, la operación, la evaluación y la mejora de diversos programas municipales y es un buen puente para las universidades en términos de incorporar a sus esfuerzos académicos la realidad municipal. Ya se ha dicho párrafos arriba, que la producción científica de conocimiento sobre la realidad social no es el único camino para generar información útil. Las y los funcionarios públicos tienen una curva de aprendizaje en el desempeño de sus responsabilidades y en el nivel más alto, estarían habilitados para aportar conocimientos para la mejora de los procesos administrativos, sociales y políticos que lleven a contar con mejores servicios para la ciudadanía.

¿Cuál es el plus que proporcionaría la investigación social al municipio?

La respuesta viene de un correcto entendimiento de la tarea investigativa en su vínculo con la esfera pública: su papel es la de proporcionar información sustentada académicamente sobre procesos que generalmente no son visibles con la mera observación cotidiana o que habitualmente no se consideran relevantes por la misma velocidad con la que se suele actuar en la administración pública. El papel de la investigación es proporcionar información veraz, útil y pertinente para la toma de decisiones. Y los esfuerzos que existen son todavía insuficientes.

Al respecto existen ya esfuerzos interesantes de considerar y se pueden dividir en tres categorías:

1ª Las instituciones municipales y paramunicipales, tales como el IMPLAN y los distintos observatorios ciudadanos generan información útil. Incluso el IMPLAN tiene una experiencia vasta sobre la incorporación de estudios e investigaciones a sus planes y programas, sin embargo estos han sido acotados al ámbito de desarrollo urbano y no han alcanzado con profundidad y consistencia problemáticas sociales como vejez, pobreza, migración, género, seguridad, cultura y muchas otras más que se desarrollan en este cuaderno.

2ª El Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato impulsa investigaciones muy sugerentes e importantes, pero tiene el hueco enorme del déficit en el área de ciencias sociales. Si se observan las investigaciones apoyadas en las últimas convocatorias se notará una

**articular de la mejor forma posible el conocimiento producido en las universidades con los tomadores de decisiones en el ámbito del gobierno municipal.**

predilección hacia aspectos como el apoyo a la construcción y equipamiento de tecnoparques y parques de innovación. Y esta ha sido, en general, la tónica desde su creación.

Esta orientación quizá parta de una lectura parcial del decreto que lo crea en 1986 en donde se señala como una de sus funciones<sup>22</sup>: “fomentar la colaboración interinstitucional en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico con sectores productivos y sociales de la entidad”. Ciencia incluye también a la ciencia social.

3ª La Universidad de Guanajuato y la Universidad Iberoamericana son las dos instituciones que han aportado más reflexión para el conocimiento de la realidad leonesa. La actividad reciente de la Universidad De La Salle y de la UNAM viene a fortalecer la comunidad investigativa en la entidad. Hay capital teórico acumulado pero no necesariamente ligado a la problemática municipal pues existe una gran dispersión de líneas de investigación, sobre todo cuando las y los investigadores que migran a la entidad vienen con su “tema”. Influye también la escasa relación institucional entre las universidades en materia de investigación y de estas con el municipio.

## Propuesta

La propuesta concreta es la creación de un *colaboratorio*, en una versión inspirada por lo que la UNESCO plantea, pero con algunas variantes, es decir, sería una instancia organizativa que pueda ser un articulador eficiente entre el gobierno municipal y las instituciones que realizan investigación en nuestra ciudad de León. No es propiamente un observatorio pues lo que priva es una dinámica de colaboración con la instancia municipal. Además de una función de “espejo crítico”, la dinámica de colaboración implica la construcción conjunta de los problemas de investigación y un acuerdo de considerar seriamente las soluciones halladas para la mejora de las políticas públicas.

El desarrollo de las universidades y la profesionalización alcanzada en la administración pública, dota de las condiciones necesarias para diseñar e implantar un grupo de trabajo que articule formalmente a la Presidencia Municipal de León con las instituciones universitarias pertinentes.

Se toma el vocablo *colaboratorio* de la UNESCO, aunque su definición original tiene rasgos distintos a los que se acaba de expresar<sup>23</sup>:

**La propuesta concreta es la creación de un colaboratorio, en una versión inspirada por lo que la UNESCO plantea**

22 Artículo 1º del Decreto Gubernativo no. 19. Creación del Concyteg. 23 de febrero de 1996. Diario Oficial del Gobierno de Guanajuato.

23 UNESCO (2005). Hacia las sociedades del conocimiento, p.120, UNESCO, Francia.

*Un “colaboratorio” es un centro de investigación o un laboratorio “distribuido”. Al explotar las tecnologías de la información y la comunicación, esta estructura permite que científicos a los que separan grandes distancias trabajen juntos en un mismo proyecto. Compuesto por los términos “colaboración” y “laboratorio”, este vocablo designa el conjunto de técnicas, instrumentos y equipamientos que permiten a científicos e ingenieros trabajar con centros y colegas situados a distancias que anteriormente dificultaban las actividades conjuntas.*

Esta definición hace alusión a la unidad de elementos que se encuentran separados físicamente. La idea del Colaboratorio de León, es vincular esfuerzos que se encuentran distanciados, tanto en objetivos como de articulación práctica, aunque próximos territorialmente.

Una buena gobernanza implica mostrar voluntad política por realizar un diálogo serio con los resultados de las investigaciones e incorporar los resultados que considerara más pertinentes. Tendría las siguientes características:

**Una buena gobernanza implica mostrar voluntad política por realizar un diálogo serio con los resultados de las investigaciones**

1ª Encabeza este esfuerzo un grupo coordinador en relación directa con el o la presidenta municipal y funcionarios del ayuntamiento. Es un grupo de trabajo, instituido y convenido formalmente, promovería la investigación sobre los problemas sociales más relevantes de León y determinaría las propuestas que acerquen las soluciones respectivas.

2ª Trabajaría con base en procesos investigativos y en propuestas coherentes con relación a programas sociales y a la determinación de políticas públicas. No es un Consejo que aporta opiniones con base a su particular percepción de la realidad, que, es justo reconocer, también tienen su utilidad pública. El propuesto es un espacio de trabajo intelectual y de investigación aplicada.

3ª Es autónomo de la administración municipal, aunque con vinculación estrecha a ella. Sus aportaciones van más allá del cálculo político. La ética de la investigación obliga a seguir con honestidad tanto sus procedimientos como la construcción de resultados a partir de las evidencias empíricas.

4ª La composición del grupo tendría que ser, por una parte, una representación de las instituciones de donde proceden las y los investigadores en ejercicio y por otra, autoridades municipales con capacidad en la toma de decisiones. Se pueden considerar experiencias interesantes y ciertas medidas exitosas como la del Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social o el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal<sup>24</sup>.

24 Gobierno del Distrito Federal. *Evalúa DF*. [www.evalua.df.gob.mx/](http://www.evalua.df.gob.mx/)



5ª El financiamiento no podría descansar en las Universidades y para que la Presidencia Municipal no cargue totalmente con los costos de la investigación, se podría establecer un convenio con el Iplaneg, Implan o el Concyteg, para cofinanciar las investigaciones acudiendo a los recursos propios y a los Fondos CONACYT.

6ª La investigación tiene su propio ritmo, pero al término del primer año tendría que haber resultados parciales que podrían presentarse en un primer Congreso Universitario sobre la Problemática en León. A este Congreso se convocaría también un capítulo sobre tesis y trabajos estudiantiles relativos a la problemática leonesa con un tipo de organización propiciatoria de un diálogo entre investigadores e investigadoras con autoridades municipales.

Para un municipio como León se requiere avanzar en la construcción de agenda social renovada, construida bajo una lógica distinta a la de hoy. Y por tanto se debe incorporar el diseño y creación de un órgano autónomo que se responsabilice de idear, planear, seguir y evaluar las metas relacionadas con el desarrollo social. Se requiere avanzar en la investigación tecnológica como en la social. La propuesta que ahora se presenta es el primer paso que tiene en el horizonte el diseño de un organismo municipal mucho más complejo. ■

# Migración, retorno y deportación

Dr. John Wendelin Nowell  
Coordinador de Lenguas y Culturas Extranjeras

## Justificación

Uno de los temas relativamente nuevos sobre la migración entre México y los Estados Unidos es el incremento en el número de retornados y deportados. En este documento haremos una propuesta para el Municipio de León sobre este nuevo fenómeno.

En el año 2012, la propuesta sobre migración de la Universidad Iberoamericana León se trataba de fortalecer y replantear la coordinación de atención al migrante y sus familias, de manera que sus facultades sean más amplias, que abarquen también el rubro de la educación y la difusión en temas transversales a la migración<sup>25</sup>. En esta propuesta para el año 2015, retomamos esta sugerencia y lo ampliamos y añadimos el enfoque sobre el tema en específico de los retornados y los deportados.

El estado de Guanajuato es uno de los más fuertes estados expulsores de migrantes en el país. El estado número uno por número de personas emigradas es Zacatecas y Guanajuato es el número dos. Hay 3, 891, 000 personas nacidas en Guanajuato que forman parte de los 11, 000,000 migrantes sin documentos que actualmente viven en los Estados Unidos<sup>26</sup>.

Tomando en cuenta que este número representa 35% de los indocumentados, lógicamente sigue que la probabilidad que un retornado sea un guanajuatense, o posiblemente, un leonés, es muy grande. Entre los años 2009-2013; 1,

<sup>25</sup> 21 *Propuestas para León*, p. 40, D.R. 2012. Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío, A.C., PROCESBAC, Universidad Iberoamericana León.

<sup>26</sup> OIM Hecho y cifras (2014) <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>

247,732 mexicanos fueron repatriados desde los Estados Unidos<sup>27</sup>. Cabe señalar que en los informes hay eufemismos como la palabra “repatriados” que incluye en este caso retornados y deportados. Para Guanajuato, el número de retornados y deportados ha incrementado considerablemente cada diez años. Según el Anuario de Migración y Remesas México 2014, en 1990 fueron 6,780, en 2000 fueron 20,736 y en 2010 fueron 65,451<sup>28</sup>.

Además, el municipio principal expulsor de migrantes de todo el país es León<sup>29</sup>. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 2010 señaló a León como uno de los municipios del país con un alto porcentaje de viviendas con migrantes de retorno de Estados Unidos<sup>30</sup>.

Para tratar a este nuevo fenómeno de una población creciente de retornados y deportados, el gobierno municipal sí tiene un módulo para dar información a los retornados y/o deportados o canalizarlos. El módulo municipal es parte de la Dirección de Desarrollo Humano y la persona encargada canaliza a los retornados y/o deportados a la Secretaría Federal de Trabajo y Previsión Social, Delegación Guanajuato, en donde reciben asesoría económica y tiene acceso a una bolsa de trabajo. Esta misma persona encargada del módulo comentó que como son ciudadanos mexicanos, no se necesitan más ayuda, son como los demás ciudadanos. Obviamente ella no está tomando en cuenta que por ejemplo hay deportados o retornados que después de vivir 15 años en los Estados Unidos, ya están solos en León dejando a sus familias en el norte, y no es un mexicano más, es realmente ya un persona en vulnerabilidad.

La mayor parte de los migrantes de retorno tienen entre 14 y 44 años, es decir, son personas en edades potencialmente productivas y reproductivas; en mayoría casados o unidos, y residen en localidades urbanas. No obstante, los datos también muestran un incremento, entre periodos censales, de los migrantes de retorno de 30 a 44 años de edad y de aquellos que regresaron a localidades rurales<sup>31</sup>. Entre los migrantes de retorno del quinquenio 1995-2000, sólo 2% se encontraban desempleados, mientras que en el periodo 2005-2010, tal cifra fue de 8%<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2013-enforcement-actions>

<sup>28</sup> Anuario de Migración y Remesas México 2014, Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

<sup>29</sup> INEGI Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, p. 28

<sup>30</sup> Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, muestra del diez por ciento del Censo de Población y Vivienda 2010, <http://www.migraciónyremesas.org/tb/?a=2E2D34>

<sup>31</sup> Anuario de Migración y Remesas. México 2014, p. 76.

<sup>32</sup> P.77, [https://www.fundaciónbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario\\_Migración\\_y\\_Remesas\\_2014.pdf](https://www.fundaciónbbvabancomer.org/imagenes/Docs/Anuario_Migración_y_Remesas_2014.pdf)

## Problemática

El municipio de León no está preparado y no está dando respuesta ni seguimiento al tema del retorno o de la deportación de migrantes. Hay poco interés político para atenderlo y si no atiende a la reinserción social y laboral de este amplio sector de la población, con el tiempo esto va a traer consecuencias graves. En el municipio ya existen estas instancias que pudieran ayudar con esta población de retornados. A continuación enumeramos las diferentes instancias del municipio en las que se puede desarrollar las acciones en favor de los retornados y deportados.

La Dirección General de la Salud en su Dirección de Atención a la Comunidad según la página en internet del municipio de León tiene estas funciones.

- Consulta médica primer nivel, medicina general (módulos participativos, unidad médica móvil y consultorio traspatio).
- Atención Dental (Unidades móviles).
- Atención Nutricional (Gerencias y traspatio).
- Petición Unidades Dentales.

En la Dirección General de Desarrollo Social hay la Dirección de Programas Estratégicos y las Direcciones de Desarrollo Comunitario (Comités de Colonos) que pudieran canalizar a los migrantes retornados y a sus familias para tener la ayuda necesaria para su reinserción social y laboral. También existe la Dirección de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil y centros comunitarios que ofrece asesoría psicológica.

En su liga de encabezado en la página de internet del municipio de León, Ciudadanos, se lleva a un sitio con el título de “Migrantes”. Es un sitio que enlista cuatro vínculos para tener más información. No hay información en específico sobre las funciones del Municipio sobre el tema de Migración y menos sobre una oficina en las instalaciones del municipio. Y además, dos de los cuatro vínculos no funcionan.

Los vínculos que existen son para:

- Procuraduría de los Derechos Humanos en Guanajuato
- Representaciones Diplomáticas Acreditadas en México (página no funciona)
- Programa “Paisano” (al gobierno estatal)
- Grupo Beta de Protección a Migrantes (página no encontrada)

si no atiende a la reinserción social y laboral de este amplio sector de la población, con el tiempo esto va a traer consecuencias graves.

## Propuesta

Los expertos en el tema de la migración recomiendan apoyar la reinserción social integral de los migrantes y sus familias mediante la colaboración interinstitucional de diversas dependencias del gobierno federal, por ejemplo, las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), Relaciones Exteriores (SRE), de Economía (SE) y del Instituto Nacional de Migración; así para coordinar esta ayuda con los estados y los municipios, que son las autoridades gubernamentales más cercanas a los retornados y a los deportados<sup>33</sup>.

Una sugerencia específica sería coordinar las actividades a favor de los migrantes a nivel federal a través de las Delegaciones del Instituto Nacional de Migración. Una de sus funciones es que con la Secretaría de Gobernación estimulará la reinserción social de los mexicanos retornados y/o deportados y promoverá su radicación geográfica y laboral en los lugares en donde puedan ser útiles, de acuerdo con sus conocimientos y capacidades.

A nivel estatal se puede coordinar con la sede estatal de la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes, A.C. que se establece en sus Estatutos, Descripciones Generales en el Artículo 5 del Objeto de la Asociación

X. Participar y colaborar en campañas de salud dirigidas a los migrantes y sus familias, en sus comunidades de origen, tránsito y destino a través de sus programas estatales, nacionales e internacionales<sup>34</sup>.

Esta es una función que no se está haciendo en este momento con los migrantes retornados o deportados.

Otra dependencia del Municipio que no ha tenido un papel importante en este tema, pero está facilitado para ayudar, es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En el DIF municipal, desde Asistencia Jurídica Familiar, se está dando ayuda psicológica para facilitar la reinserción familiar, pero no es un proyecto ni programa establecido específicamente para los retornados y/o deportados. También, desde el DIF municipal, se les invitan para estar presentes en el aeropuerto del Bajío para observar la recepción de los deportados, pero no se da más seguimiento a su reinserción.

Se consideran estos puntos en esta propuesta para la reinserción social de los migrantes y sus familias: un retorno transnacional planeado, aprovechando las redes comunitarias, apoyo a la reinserción laboral, y escolar, facilitar el acceso a servicios médicos y sociales, apoyo a la reinserción familiar

<sup>33</sup> <http://www.sinembargo.mx/22-02-2015/1258019>

<sup>34</sup> <http://www.conofamac.org.mx/index.php/estatutos/descripciones-generales>

y comunitaria, apoyo a la certificación académica y laboral, acceso a la capacitación laboral y la formación educativa, apoyo especial para los niños y jóvenes migrantes retornados y deportados, apoyo especial para mujeres migrantes retornadas y deportadas y apoyo especial a los migrantes retornados o deportados de la tercera edad<sup>35</sup>. ■

apoyar la reinserción  
social integral de los  
migrantes y sus familias  
mediante la colaboración  
interinstitucional de  
diversas dependencias

<sup>35</sup> <http://www.sinembargo.mx/22-02-2015/1258019>

# Municipio, gestor del soporte competitivo para el ecosistema emprendedor\*

**Mtra. Adriana Uzeta Murcio**

*Coordinadora de la Incubadora de Negocios del Parque Científico y Tecnológico Iberoinnovación*

**Mtra. Beatriz Steta Gándara**

*Coordinadora de la Oficina de Transferencia del Parque Científico y Tecnológico Iberoinnovación*

**Mtro. Esteban Mondragón**

*Profesor del Departamento de Ciencias Económico-Administrativas*

El funcionamiento del ecosistema emprendedor requiere de la sinergia de los tres principales agentes que son el gobierno, la academia y la iniciativa privada. El gobierno municipal debe plantearse acciones puntuales al asumirse como un líder gestor del soporte competitivo del ecosistema emprendedor real y potencial que representa la ciudad de León.

## Justificación

El emprendimiento es un impulsor del desarrollo social y económico regional al fomentar una cultura emprendedora generadora de autoempleo y oportunidades de empleo dignas. Igualmente, es un catalizador de las inquietudes emprendedoras y colabora en la dinamización del tejido empresarial.

\* Se agradece a la Mtra. María Pía Rebollar Madrazo y a la Mtra. Gloria Elvira Álvarez Chávez por las ideas aportadas para la elaboración de esta propuesta.

El municipio de León cuenta con los elementos principales del ecosistema de emprendimiento: jóvenes emprendedores (casi 49,000 jóvenes<sup>36</sup> de 15 a 29 años que han intentado poner su negocio), oferta académica de nivel medio y superior, centros de investigación, parques tecnológicos, incubadoras e importantes empresas nacionales e internacionales.

De aquí la pertinencia de que el gobierno municipal tenga una presencia más activa en este ecosistema participando como facilitador, inversor e integrador.

Desde 1917<sup>37</sup>, como cada 3 años, parece reinventarse la política pública propuesta por la autoridad en turno faltando una visión de largo plazo para dar continuidad a los programas que han sido funcionales a la sociedad. En la actualidad, el tema de emprendimiento no ha sido la excepción.

La sociedad leonesa no puede olvidar su más arraigada vocación industrial ocupando la posición "1ª como productor de cuero – calzado"<sup>38</sup>. Sin embargo, tiene el reto de dar solución a las necesidades de las nuevas industrias y clústeres que se están conformando e instalando en la zona metropolitana de León<sup>39</sup>. Esto debido al crecimiento de la vocación manufacturera que en Guanajuato representa el 32.6% del personal ocupado<sup>40</sup>.

La fortaleza económica de la ciudad obedece no sólo a la tradición de tener familias acaudaladas, sino verdaderos liderazgos emprendedores que poco a poco han permeado en sus negocios un enfoque global, manteniendo a la ciudad con una tasa de crecimiento del PIB del 3.2%, en un periodo comprendido entre 2008 y 2010<sup>41</sup>, el cual es superior a la media nacional.

Adicionalmente, el municipio de León tiene una posición estratégica geográfica que lo señala como el "territorio rótula... en un radio de 200 km de León se sitúa una población de más de 25 millones de personas y en uno de 400 km, algo más de tres horas de viaje, se encuentra el 50% de toda la población mexicana"<sup>42</sup>

36 INEJUG, (2012) *Intravisión 2012 Jóvenes Guanajuato*. Instituto de la Juventud Guanajuatense, Gobierno del Estado de Guanajuato, 5/Actividad Laboral.

37 Cepeda Tovar, Samuel. (2011) El municipio: los pendientes de la autonomía. Revista *Bien Común*, pp. 45-49.

38 Romero Pacheco, Guillermo. (2013) *Prospectiva en Guanajuato*. Secretaría de Desarrollo Económico y Sustentable, Gobierno del Estado de Guanajuato, p. 5.

39 La Zona Conurbada y Metropolitana de León [León, Silao, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón], fue declarada el 22 de mayo de 2008 y publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* No. 83, 23 de mayo de 2008.

40 Censos económicos 2014. (2014) *Resultados Oportunos*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, p. 44.

41 IMPLAN (2014) *Plan Municipal de Desarrollo León hacia el futuro visión 2040*. Ayuntamiento 2012-2015 y el Instituto Municipal de Planeación., p. 57.

42 Guanajuato. *Innovación + Territorio*. (2012) *El Diamante de México*. Fundación Metrópoli y el Gobierno del Estado de

la pertinencia de que el gobierno municipal tenga una presencia más activa en este ecosistema participando como facilitador, inversor e integrador

La omisión de una solución en materia de emprendimiento anclaría el desarrollo económico por la carente visión de las oportunidades de negocio y la falta de profesionalización del emprendedor y el empresario. Como resultado, el impacto de la estrategia económica gubernamental en los indicadores que ponderan los organismos nacionales e internacionales no ha sido el esperado en cuanto a la competitividad y la calidad de vida deseada para nuestras familias.

Por otra parte, la falta del rostro humano en la estrategia económica ha tenido como consecuencia la desatención de la población más vulnerable como son los jóvenes entre 15 y 29 años que en México representan 31.4<sup>43</sup> millones, siendo Guanajuato el sexto estado en concentración de este segmento de la población.

Este dato es preocupante porque de acuerdo a la Prospectiva en Guanajuato<sup>44</sup> se tendrán que generar para el 2018, 390 mil nuevos empleos. La consecuencia inmediata sería la reducción tan solo del 2% en la Tasa de Desempleo Abierto (TDA) que en 2012 se encontraba en 6%. Cabe destacar que en ese mismo contexto del 2018, el municipio de León es proyectado encabezando la lista de los 10 municipios con mayor PEA cercana a los 112 mil en búsqueda de nuevos empleos.<sup>45</sup>

Otro factor importante a considerar por la falta de empleo es el relativo a la pobreza. A nivel nacional, la pobreza del joven aumentó del 95.4% en 1990 al 98.5 en 2013<sup>46</sup>. En el municipio de León, el reporte de Sedesol / Coneval apunta que el 33% de la población en León sufre pobreza moderada y el 4.2% se encuentra en pobreza extrema<sup>47</sup>.

En la percepción de los grupos vulnerables como lo son los jóvenes y las mujeres sus mayores preocupaciones se centran en los factores económicos, productivos y de seguridad así lo señalan los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. Entre los temas que preocupan más a la población mayor de 18 años en Guanajuato son la inseguridad con el 60.1%, el desempleo con el 45.6% y el aumento de precios con el 34.8%<sup>48</sup>.

Debe considerarse que la inseguridad en el municipio de León ha incrementado, y aunque no impacta directamente en el emprendimiento, si es considerado en todos los estudios sobre desarrollo económico como un indicador que afecta a la competitividad.

Guanajuato, p. 66.

43 INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

44 Romero Pacheco Guillermo (2013) Prospectiva en Guanajuato. Secretaría de Desarrollo Económico y Sustentable, Gobierno del Estado de Guanajuato., p. 8.

45 Ibídem, pp. 9-1.

46 INEGI (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. Principales resultados para Guanajuato.

47 Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social. Sedesol/Coneval. [www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Guanajuato/Guanajuato\\_020.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Guanajuato/Guanajuato_020.pdf).

48 INEGI (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. Principales resultados para Guanajuato.

De acuerdo a datos del Observatorio Ciudadano de León<sup>49</sup>, la problemática crítica del municipio es la creciente inseguridad reflejada en un aumento de 2012 a 2014 de robo a negocio de 136%, robo a casa habitación de 125% y homicidio culposo de 64% por mencionar algunos indicadores.

La consecuencia de una inactividad productiva en los jóvenes se traduce en problemas de adicción, delincuencia y pandillerismo. Referente a la delincuencia, EVIPE<sup>50</sup> reporta una tasa de incidencia delictiva en el estado de Guanajuato de 34,110 por cada 100,000 habitantes.

## Problema

El Gobierno Municipal a pesar de tener todos los elementos necesarios para impulsar el ecosistema emprendedor, y de contar con estrategias establecidas para este propósito no ha logrado la alineación de las mismas con los otros órdenes de gobierno ni mostrado resultados positivos en términos del emprendimiento.

Los tres órdenes de gobierno han planteado su visión para sentar las bases de su plan de trabajo en torno al desarrollo económico de la territorialidad que le corresponde.

El Gobierno Federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2012 - 2018<sup>51</sup> en el que estableció 5 líneas estratégicas, de las cuales el 4 se refieren al México Próspero con el que busca atender: el Rumbo Económico, el Desarrollo Sustentable y la Infraestructura, y Equipamiento para el Desarrollo. Para el cumplimiento propone un Plan de acción que elimina las trabas que limitan el potencial productivo del país con líneas de acción transversales.

Por su parte, el Gobierno del Estado estableció el Plan 2035<sup>52</sup> (en la sección IV. Dimensiones Estratégicas 2035, IV.3 Dimensión 3 Economía) que señala: Impulsar una economía basada en el conocimiento y la conectividad, con un sistema de clúster de innovación y alto valor agregado.<sup>53</sup>

Por su parte, el Ayuntamiento 2012-2018 a través del Instituto Municipal de la Planeación (IMPLAN) ha desarrollado el Plan Municipal de Desarrollo Visión 2040,<sup>54</sup> que establece la Línea Estratégica. Rumbo Económico 2040 donde se declara que "León es reconocido por sus empresas innovadoras y socio-laboralmente responsables, que están en búsqueda constantemente de nuevas oportunidades

49 OCL (2015) Boletín Hemerográfico de delitos. 1 al 31 de enero 2015. Observatorio Ciudadano de León.

50 INEGI (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. Principales resultados para Guanajuato.

51 Gobierno de la República (2013) Plan Nacional de Desarrollo 2012 – 2018. Diario Oficial de la Federación, México, DF., publicado: 20 de mayo de 2013. Ver: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

52 Gobierno del Estado de Guanajuato (2012). Plan 2035. Guanajuato Siglo XXI Plan Estatal de Desarrollo. Ver: <http://plan2035.guanajuato.gob.mx>

53 Ibídem, p. 117.

54 Ayuntamiento de León (2014). Plan Municipal de Desarrollo León hacia el futuro Visión 2040. Ayuntamiento de León 2012-2018 y el Instituto Municipal de la Planeación. Fecha de publicación: 13 de junio de 2014.

de negocio y que con su actuar inciden en el desarrollo socio-económico del municipio. Las micro, pequeñas y medianas empresas continúan siendo el motor de desarrollo de la actividad económica local, no obstante, la diversificación productiva del municipio se ha fortalecido, dando lugar a nuevos sectores estratégicos.”

## Resultados municipales

De acuerdo con información recabada de la Dirección de Economía, Tesorería y del Observatorio Ciudadano de León se establecieron 24 programas para el Desarrollo Económico del municipio de los cuales 14 no muestran resultados o indicadores de seguimiento y los 10 restantes muestran resultados muy pobres.

La Tesorería Municipal, quien tiene a su cargo los diversos informes de resultados del Programa de Gobierno Municipal que son públicos con corte al primer semestre de 2014 publica un avance global del 62.6% con respecto al Eje Estratégico 2. Economía Diversificada y Generadora de Empleos.<sup>55</sup> Sin embargo, no hay datos que soporten estos resultados.

## Propuestas

En un marco de inclusión, transparencia, ética y buen gobierno se propone contemplar 4 líneas estratégicas que a su vez tendrán un efecto multiplicador en materia de competitividad, facilidad para hacer negocios, cultura emprendedora, y fortalecimiento del ecosistema emprendedor; dichos elementos son observables por los organismos e instituciones que evalúan las políticas públicas evidenciando la eficiencia y calidad de los gobiernos locales.

Las propuestas también incluyen el fortalecimiento de la triple hélice: gobierno, academia y empresa, en donde los Parques Tecnológicos pueden apoyar en la solución de las problemáticas y oportunidades de negocio mediante proyectos con participación de estudiantes y académicos.

Estas propuestas podrían ser concursadas dentro del ecosistema emprendedor permitiendo el diseño, gestión, implementación, viabilidad financiera, transparencia y monitoreo del proyecto.

<sup>55</sup> Ayuntamiento de León (2014). Avance de los programas/proyectos del Programa de Gobierno. Periodo enero – junio 2014. Tesorería Municipal. Ayuntamiento 2012-2015.

se propone contemplar  
4 líneas estratégicas  
que a su vez tendrán  
un efecto multiplicador  
en materia de  
competitividad,

## I. Elevar los índices de Competitividad

### I.1 Diseño de Plataforma Única para la Apertura de Empresas

Objetivo: Acelerar la apertura online de empresas en 3 días hábiles articulada con todos los actores involucrados en el pre-registro, registro y post-registro.

Población objetivo: 64% de la población en edad productiva; 619,614 población económicamente activa (PEA) en León y 48,873 jóvenes que desean poner su negocio.<sup>56</sup>

Indicador: Plataforma online

Observaciones: empatía con los distintos tipos de usuarios; muy intuitivo y amigable para la navegación; sesiones de capacitación y articulación para identificar mejoras continuas en su funcionamiento e implementación en coordinación con los esfuerzos estatales y municipales.

### I.1 Diseñar e implementar un Programa de Mentoría de emprendedores y empresarios con proyectos o empresas en etapas tempranas realizada por Investigadores SIN (686 en Guanajuato), Investigadores individuales, Académicos de las Universidades y OSC's (Programa de emprendimiento social Ashoka<sup>57</sup>)

Objetivo: Brindar a los actores del ecosistema emprendedor la Mentoría por parte de Investigadores y especialistas referente a sus emprendimientos o a sus empresas en etapas tempranas.

Población objetivo: 64% de la población en edad productiva; 619,614 población económicamente activa (PEA) en León; 48,873 jóvenes que desean poner su negocio.

Indicador: número de sesiones, número de emprendedores y empresarios con Mentores seleccionados.

<sup>56</sup> Este dato se calculó a partir de identificar a los jóvenes del Estado de Guanajuato que desea poner un negocio. Del estudio INTRAVISIÓN 2013 realizado por el INJUG, identificamos que sólo el 3.4% de la población juvenil desean poner un negocio. Para calcular el dato proporcional al municipio de León tomamos el porcentaje que representa el municipio que es del 26.2% dándonos una proporción a 48,873 jóvenes del municipio.

<sup>57</sup> [mexico.ashoka.org/programas](http://mexico.ashoka.org/programas)

Observaciones: Estudios recientes han hecho énfasis en la condición de desigualdad en la que se encuentra la mujer en cuanto a su posibilidad económica para emprender.

## 2 Democratización de la productividad

### 2.1 Programa de capacitación especializada orientada para el emprendimiento de grupos vulnerables

Objetivo: Generar una cultura del emprendimiento articulando un ecosistema dentro de los grupos vulnerables como lo son los jóvenes de polígonos de pobreza, adultos mayores, personas con capacidades diferentes.

Población objetivo: Población en edad productiva de los 8 polígonos de pobreza, adultos mayores y personas con capacidades diferentes

Indicador: número de ideas generadas, número de proyectos aterrizados en modelos de negocio, número de empresas, banco de proyectos e intraemprendimientos.

Observaciones: la clave será el acompañamiento y el seguimiento de las ideas de los emprendedores a fin de que de forma escalonada se acompañe hasta concretarlo en un proyecto empresarial viable.

Generar una cultura del emprendimiento articulando un ecosistema dentro de los grupos vulnerables

## 3 Cultura emprendedora con base tecnológica y alto impacto

### 3.1 Programa de Cultura Emprendedora de Base Tecnológica y Alto Impacto

Objetivo: Generar el fomento de ideas, proyectos y empresas dirigidos a implementar soluciones innovadoras y creativas de base tecnológica y alto impacto.

Población objetivo: 64% de la población en edad productiva; 619,614 población económicamente activa (PEA) en León; 48,873 jóvenes que desean poner su negocio; Instituciones de Educación Superior del municipio de León e Investigadores SNI.

Indicador: Número de sesiones, conferencias, talleres, articulaciones realizadas para generar proyectos y empresas con base tecnológica y alto impacto.

Observaciones: Las Startups tienen un mayor potencial de generación de valor agregado y posibilidad de crecimiento debido a su enfoque tecnológico y de innovación.

Observaciones: Los estudios globales sobre emprendimiento sugieren cada vez más la implementación de programas de Mentoría realizada por casos de éxito y fracaso permitiendo la transformación de la cultura, aumentando con ello una mayor tolerancia al riesgo y al fracaso, así como una mentalidad oportunista<sup>58</sup> de parte del emprendedor.

### 1.3 Creación del Programa de Articulación entre el gobierno municipal, las universidades y la iniciativa privada para generar espacios de diálogo, discusión e innovación.

Objetivo: Brindar un espacio de articulación y vinculación entre los actores de la triple hélice a fin de poner sobre la mesa los principales temas que faciliten la coordinación, cooperación y fortaleza del ecosistema emprendedor. Uno de los temas prioritarios sería la generación de empleo de calidad y remuneración justa.

Población objetivo: Instituciones de Educación Superior y empresas del municipio de León.

Indicador: número de sesiones y número de proyectos generados, implementados y concluidos.

Observaciones: El municipio de León podría organizar eventos periódicos, foros, talleres y cursos de especialización para impulsar esta articulación y promover la sensibilización de los futuros empresarios en cuanto a la generación de empleos dignos así como brindarles la formación profesional que les permita tener crecimiento personal y colectivo.

poner sobre la mesa los principales temas que faciliten la coordinación, cooperación y fortaleza del ecosistema emprendedor

### 1.4 Programa de apoyo para la Mujer Emprendedora

Objetivo: Apoyar con un porcentaje o en su totalidad el costo de los procesos de incubación de las mujeres emprendedoras permitiendo cerrar la brecha de desigualdad e inclusión que son requeridos para el progreso y desarrollo de sus proyectos y empresas.

Población objetivo: 64% de la población en edad productiva; 619,614 PEA en León (37.6% proporción equivalente a las mujeres) y aproximadamente 24,000 mujeres entre 15 y 29 años que desean poner su negocio.

Indicador: número de procesos de incubación terminados, número de empresas iniciadas y en vías de consolidación.

<sup>58</sup>Young, Ernst. ¿Nace o se hace? Decodificar el ADN del emprendedor

### **3.2 Incentivar a las empresas tradicionales con emprendimientos orientados a tener innovaciones con base tecnológica o de alto impacto a través de los Parques Científicos y Tecnológicos.**

Objetivo: Motivar a las empresas tradicionales a que realicen procesos de innovación para aumentar el valor agregado de sus procesos insertando soluciones a través de la transferencia tecnológica y orientando al alto impacto por medio del otorgamiento de incentivos desde los Parques Científicos y Tecnológicos.

Población objetivo: 29,635 Empleadores del municipio de León e Investigadores SNI.

Indicador: Número de empresas con proyectos de innovación de base tecnológica, número de empresas con proyectos orientados al alto impacto.

Observaciones: Las empresas tradicionales han tenido resistencia a insertar tecnología en sus procesos, sin embargo es más por desconocimiento que por falta de interés. Este programa podría ser una gran área de oportunidad para acercar casos de éxito de soluciones e innovaciones de las empresas tradicionales.

### **3.3 Habilitar todos los espacios públicos y de las dependencias de gobierno con Internet inalámbrico de alta calidad y gratuito**

Objetivo: Motivar a una mayor conectividad pública, de calidad y gratuita que aumente el alcance de los usuarios y refuerce la estrategia de comercio electrónico y georreferenciación.

Población objetivo: 64% de la población en edad productiva; 619,614 población económicamente activa (PEA) en León; 48,873 jóvenes que desean poner su negocio y e Instituciones de Educación Superior del municipio de León.

Indicador: Número de puntos de Internet de calidad y gratuitos en zonas públicas, número de puntos de Internet de calidad y gratuitos en oficinas del gobierno municipal.

### **3.4 Programas de financiamiento que apoyen el emprendimiento**

Objetivo: Aportar fondos económicos para apoyar proyectos de emprendimiento tales como: creación e impulso de Startups de base tecnológica y proyectos en etapas iniciales o en vías de consolidación.

Población objetivo: 64% de la población en edad productiva; 619,614 población económicamente activa (PEA) en León; 48,873 jóvenes que desean poner su negocio; Instituciones de Educación Superior del municipio de León e Investigadores SNI.

Indicador: Número de emprendimientos financiados de base tecnológica, de alto impacto y proyectos en etapas iniciales o en vías de consolidación.

Observaciones: Uno de los principales retos para las empresas de reciente creación o en vías de consolidación es dar garantías al sector comercial o público para ser objeto de crédito. Así mismo es muy importante que el municipio de León apoye la creación de clubes de inversionistas de capital semilla con capital mixto. ■



# Obra pública, planeación y transparencia

Mtro. Jaime Edgar González Medina  
Académico del Departamento de Ciencias e Ingeniería

## Justificación

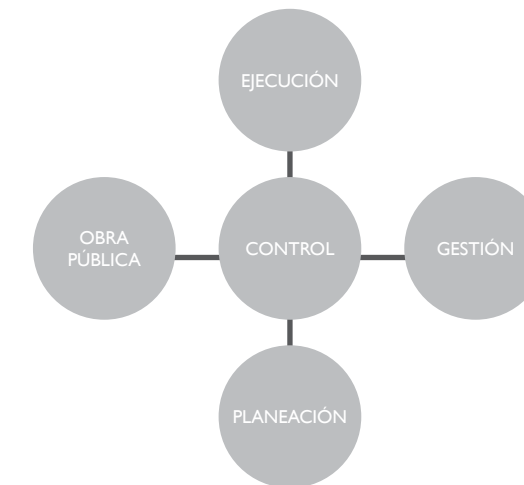
El sector de la construcción es una de las principales ramas económicas del país y muy importante en temas como reactivación económica, generación de empleos, creación de riqueza por medio de la construcción de infraestructura y beneficio social.

Detona, además de la industria misma, a 37 ramas más de la economía. La inversión en esta rama, significa crecimiento. Dado que es hipersensible a los cambios económicos, puede señalarse como un indicador del estado general de la economía del país.

La obra que se ejecuta en México, es producto de la inversión pública o de la privada, por lo que se distingue, a grandes rasgos como obra pública y obra privada, ambas son muy importantes para la economía nacional, sin embargo la obra pública es responsabilidad de los tres niveles de gobierno y está reglamentada, a diferencia de la obra privada que depende de las inversiones de las personas y/o empresas y no se encuentra reglamentada. Generalmente la obra pública en nuestro país, se segmenta en cada una de sus etapas, las que son: Planeación (Estudios, diseños y proyecto), Gestión (Padrón o registro de contratistas, asignación de obra y contratación), Ejecución (Control técnico y administrativo de la obra), y Control (Control de calidad y supervisión).

Cada una de estas etapas se desarrolla por medio de diferentes empresas que participan en cada fase, lo que equivale a trabajar de manera independiente

en la planeación, la que normalmente se desarrolla con un solo criterio (el del planeador) y al final, se arma, revisa y modifica por empresas diferentes a las que intervinieron en la fase de planeación. Por tanto, los proyectos de construcción, dada esta fragmentación, provocan el nacimiento de empresas con muchas especialidades y esto a su vez, provoca que existan en el país un gran número de empresas que se dedican a esta actividad, por lo que se convierte en una industria sumamente competitiva.



Además, nuestra cultura de exigencia de resultados a corto plazo y obtención inmediata de utilidades, provoca una falta de planeación y por tanto un alto porcentaje de improvisación lo que se hace evidente en los resultados de un gran porcentaje de las obras, las que alargan sus plazos de terminación y exceden sus techos financieros, y en ocasiones, se producen altos índices de fallas. Otra característica que debe de tomarse en cuenta es su hipersensibilidad a los cambios económicos por lo que la afectan fácilmente las variables económicas.

Así mismo, existe poca inversión en Investigación y Desarrollo Tecnológico, mantiene un alto grado de empirismo y su entorno es poco susceptible a aceptar los cambios lo que la vuelve lenta para adoptar nuevas tecnologías.

Tomando en cuenta este contexto, se elabora la presente propuesta que está encaminada a señalar algunos aspectos relevantes de la obra pública que se ejecuta a nivel municipal y hacer sugerencias para su mejora.

## Problemática

La obra pública ha sido mencionada como fuente de corrupción y malos manejos; banco para pago de favores y préstamos utilizados en campañas políticas; los funcionarios responsables de la asignación de contratos en la obra pública, pueden llegar a ser objeto de atenciones y regalos que no se justifican y tan sólo por cumplir con su trabajo.

los proyectos de construcción, dada esta fragmentación, provocan el nacimiento de empresas con muchas especialidades

En la Dirección de Obra Pública Municipal se han eliminado procedimientos que favorecían la transparencia y la equidad, como ejemplo se puede citar que no existe un método de evaluación de las empresas y por tanto no hay retroalimentación para las mismas acerca de su desempeño, igualmente se eliminaron las listas que se publicaban con los montos contratados por empresa.

La situación que se percibe actualmente en la obra pública municipal, habla de una falta de planeación que resulta evidente con los resultados que se han hecho públicos en algunas obras que han tenido un crecimiento inusual del monto contratado.

La importante gestión de recursos que puede tener una administración se transforma en un punto negro si estos recursos se manejan de tal forma que se favorece solamente a algunas empresas, es decir, para que la obra pública se maneje con éxito en una administración municipal, deben gestionarse eficazmente los recursos y además, manejarlos eficientemente, con transparencia y legalidad, para que el beneficio se permee hacia toda la sociedad, evitando malos manejos y el favorecer solamente a unos cuantos empresarios y funcionarios.

En este contexto, los principales cambios que se sugieren para efectuarse en la obra pública municipal, abarcan los siguientes temas:

### **Padrón de contratistas**

Una buena asignación de obra pública comienza desde una buena administración del Padrón Único de Contratistas (Estatal).

Debe trabajarse por llevar a cabo evaluaciones de las empresas inscritas en el Padrón y que éstas sean reconocidas por la Secretaría de Obra Pública del Estado y por todos los municipios. Esto facilitará la toma de decisiones para efectuar una asignación de obra de manera transparente y que tome en cuenta las capacidades de las empresas.

### **Asignación de obra**

Actualmente, como ya se mencionó, las asignaciones directas de contratos que caen en este rango, se efectúan de manera discrecional, es decir a criterio de los funcionarios en los que recae esta responsabilidad. Esto ocasiona cotos de poder, concentración de obra en pocas personas y rumores de corrupción.

Lo ideal sería asignar, de entre las empresas que demuestren su capacidad, al mayor número posible entre las que estén registradas.

**En la Dirección de Obra Pública Municipal se han eliminado procedimientos que favorecían la transparencia y la equidad,**

Es imprescindible contar con un método de asignación que asegure esta posibilidad. Este método deberá de asegurar además, la transparencia. Las empresas, de acuerdo a un método que tome en cuenta su capacidad, evaluación, especialidad, montos contratados y resultados logrados, podrán ser susceptibles de recibir asignaciones directas o invitaciones a concursos simplificados.

### **Transparencia**

Debería de reglamentarse la obligación de dar a conocer tanto los avances semanales o quincenales de las obras públicas, como los montos asignados a las empresas tanto en forma directa o por medio de licitaciones públicas. Esto ayuda a la equidad y a la transparencia.

Actualmente no se cuenta con información actualizada de los avances de las obras, ni de las empresas asignadas. Durante esta administración, la concentración de obras en unas cuantas empresas se menciona pero no puede demostrarse por falta de esta información que debería ser pública.

**la concentración de obras en unas cuantas empresas se menciona pero no puede demostrarse por falta de esta información que debería ser pública.**

### **Planeación**

Las obras requieren un tiempo adecuado para planearlas, deberán preverse con mucha anticipación los proyectos que deben de desarrollarse durante la administración y realizar las inversiones a tiempo en la elaboración de sus proyectos ejecutivos.

### **Gestión social**

La Gestión Social de la obra pública que se ha venido realizando ha sido un esfuerzo digno de reconocerse, sin embargo se detecta que ha estado dirigida más hacia proteger la imagen de la administración que hacia la gente.

### **Mantenimiento urbano**

Los recursos que se asignan para el mantenimiento de la ciudad resultan insuficientes y esto provoca situaciones de deterioro en los pavimentos y equipamiento urbano. Hay que reconocer la necesidad de asignar partidas presupuestales a este rubro antes de que se tengan que asignar necesariamente por colapso o deterioro total de los elementos de infraestructura urbana.

## Propuesta

Lo anterior nos lleva a concluir lo siguiente:

**1. PLANEACIÓN.** La creación de una mesa especial para dar acompañamiento y seguimiento a la elaboración de los proyectos de las obras, no es una idea nueva, pero no se está aplicando actualmente, las reuniones semanales entre los técnicos de las diferentes dependencias involucradas en la obra pública, ayuda a que el proyectista concilie en una sola vez las diferentes visiones y criterios de las dependencias. Esto ayuda sin duda alguna a la gestión de los proyectos y agiliza el tiempo que se invierte en la planeación.

**2. MANTENIMIENTO URBANO.** Asignar forzosamente un porcentaje del presupuesto de inversión (se sugiere un 30%), para acciones de mantenimiento a vialidades, puentes, parques y mobiliario urbano.

Reconocer los resultados que ofrece el Sistema de Administración de Pavimentos, para programar mantenimientos preventivos a las vialidades.

Realizar un peritaje a todos los puentes de la ciudad para asignar las acciones de mantenimiento necesarias para evitar un deterioro irreversible.

**3. CRITERIOS DE FALLO.** Los criterios de fallo para la adjudicación de contratos de obra pública, no solamente deben de basarse en el criterio de adjudicación hacia el de más bajo presupuesto, es tiempo ya de incluir temas más trascendentes, como es la responsabilidad social, como ejemplo, podría tomarse en cuenta que las empresas hagan contribuciones hacia el medio ambiente reciclando materiales o comprando aquellos que en su fabricación contaminen menos, además de considerar la cuestión social en cuanto a que la empresa solvente satisfactoriamente sus compromisos económicos con sus proveedores y con el propio gobierno (impuestos y obligaciones), así como que tenga un verdadero plan de apoyo laboral para los trabajadores.

La oferta más barata no garantiza la obra más barata. Un buen criterio de asignación ayudaría a que no se incumpla en la ejecución de las obras.

**4. PREFERENCIA POR EL SECTOR FORMAL.** Así como los comerciantes son perjudicados por los vendedores ambulantes, los constructores formales, que se encuentran organizados y se capacitan y buscan oportunidades de mejora, se ven perjudicados por el sector informal de la construcción, por aquellas empresas eventuales, trianuales y sexenales, que pagan muy poco o casi nada de impuestos y que recurren a la trampa y a la inadecuada presupuestación para poder obtener sus contratos de obra. En un mercado en el que impere la trampa en la adjudicación de contratos, los constructores que elaboran sus presupuestos de manera razonable y también responsable, llevan las de perder. Es deseable que se apoye en forma decidida al sector formal de la construcción.

**5. TRANSPARENCIA Y EQUIDAD EN LAS ASIGNACIONES DE CONTRATOS.** Por medio de evaluaciones a los contratistas, una buena administración del Padrón y un método de asignación que sea conocido por todos y transparentando los montos y asignaciones de contratos.

**6. GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS OBRAS PÚBLICAS.** La obra pública no consiste solamente en la parte de ejecución de la obra, comienza desde su gestión y planeación.

Sería importante analizar detenidamente la estructura existente para la toma de decisiones de inversión en obra pública, reconocer las deficiencias que el COPLADEM enfrenta como organismo decisorio para la gestión de obra pública, aplicar verdaderos métodos que permeen a la sociedad para que sus necesidades se vean plasmadas en el programa de inversión de obra pública, verdaderos ejercicios sociales en los que la sociedad sea consultada a este respecto.

analizar detenidamente  
la estructura existente  
para la toma de  
decisiones de inversión  
en obra pública

Deberían de estructurarse verdaderos planes de Gestión Social que se lleven a cabo desde las etapas de planeación, para lograr que la obra incluya lo que la gente espera, que la gente sepa desde antes lo que se construirá y para lograr que exista una verdadera apropiación de la obra por parte de los beneficiados, con el objeto de construir lo que la gente verdaderamente necesita y así, disminuir el vandalismo hacia las obras y espacios públicos y lograr que la sociedad reciba con entusiasmo los proyectos que se le entregan.

La Gestión Social debe de ejecutarse conforme a una normativa que privilegie efectivamente al ciudadano y trabaje para él y no se encamine solamente a cuidar la imagen del funcionario público.

Debe de realizarse un intenso trabajo para crear una reglamentación apropiada hacia este tema. La obra pública es inminentemente social y por tanto debe de tomar en cuenta a la sociedad.

**7. ORDEN Y LIMPIEZA EN LAS OBRAS PÚBLICAS.** Al mismo tiempo, deberían de modificarse las cláusulas de los contratos para aumentar la exigencia para que se ejecuten obras seguras, limpias y que garanticen en todo momento el tránsito de las personas sin riesgo alguno. En este punto aún falta mucho por avanzar. Las barreras y señalamientos viales deberían de tener un color e imagen que identifiquen a la obra pública municipal. Una buena idea podría ser comprometer al sector formal de la construcción a una campaña intensiva para mejorar la imagen y calidad de las obras públicas, todo mundo saldría beneficiado, los constructores, el gobierno y principalmente el ciudadano, beneficiado final de la obra pública. León merece ya otra forma de construir la obra pública. ■

# Política pública para las mujeres

Mtra. Ma. Guadalupe Fernández Aguilera  
Coordinadora del Programa Universitario de la Mujer y  
Relaciones de Género

## Justificación

La política pública dirigida a eliminar las desigualdades de género es un reto para los gobiernos municipales, porque se requiere del mecanismo de transversalidad de la perspectiva de género, que implica voluntad política, asideros administrativos, planeación, presupuestación y nuevas políticas públicas con enfoque de género en todas las áreas de gobierno.

La dificultad para instrumentar este mecanismo radica principalmente en dos factores, el primero tiene que ver con colocar en el Instituto Municipal de las Mujeres la responsabilidad de llevar a cabo la política de género, con la doble función de desarrollar los propios programas y propiciar que en otras áreas municipales hagan lo mismo, esto último sin tener desde el Instituto las facultades necesarias para una gestión efectiva, todo se reduce a vincularse sólo con las áreas que muestren voluntad política. El segundo factor se relaciona con la tarea asignada a las diferentes instancias de gobierno para que diseñen acciones, proyectos o políticas con enfoque de género; pero sin un objetivo común especificado previamente en el plan de gobierno, el resultado depende entonces del criterio, conocimiento y conciencia de género de las directoras y los directores.

En León el Instituto Municipal de las Mujeres durante el ejercicio de gobierno en la administración 2012-2015 avanza en la construcción interna de la política pública de género y en propuestas puntuales para trabajar conjuntamente con algunas de las instancias del gobierno municipal, aunque la transversalidad no fue posible debido a que no se incorporó en el plan de gobierno municipal y por lo tanto las diferentes áreas de gobierno no se vieron obligadas, sino solamente invitadas a incluir el enfoque de género,

lo cual no garantizó una incidencia sistemática en la problemática de desigualdad genérica en el municipio, porque no todas las áreas priorizaron la temática; la estructura municipal no escapa a la resistencia cultural que normaliza las desigualdades de género y que no identifica la trascendencia de incluir los derechos humanos de las mujeres como parte de la agenda institucional.

## Problema

En el reciente trienio, el Instituto Municipal de las Mujeres, IMM, accedió una cantidad muy importante de recursos económicos que le permitieron contar con instalaciones ya que desde su creación nunca contó con un espacio propio, la Directora mantuvo una agenda de género cuyo eje rector fue los derechos humanos de las mujeres y la resolución de las problemáticas de desigualdad de género. Se identifica un cambio con respecto a etapas anteriores, se modificaron los enfoques de programas que no incluían la perspectiva de género, se vigiló que el diseño de campañas, capacitaciones, materiales educativos y proyectos en general se planteara claramente desde dicha perspectiva, se realizó un ajuste al organigrama a fin de contar con una reorganización interna que favoreciera la atención, con los recursos existentes, de un espectro más amplio y plural de mujeres. En su gran mayoría los programas se dirigieron a atender las necesidades prácticas de las mujeres y en algunos casos se incorporó la visión de los intereses estratégicos; si bien resolver las necesidades de la esfera inmediata de las mujeres es fundamental, esto no deriva automáticamente en una modificación de la posición social de las mujeres, por eso se requieren proyectos que incidan también estructuralmente desde determinados intereses estratégicos. Los logros obtenidos tienen que ver con el perfil de la Directora que cuenta con una trayectoria feminista, sus conocimientos evidentemente hacen una diferencia y pisa el acelerador para el avance de las mujeres, considero trascendental.

el Instituto Municipal de las Mujeres, IMM, accedió una cantidad muy importante de recursos económicos que le permitieron contar con instalaciones ya que desde su creación nunca contó con un espacio propio

Para que el IMM pueda impulsar en los hechos una agenda de género, se requiere que la agenda pública del gobierno en turno incorpore el tema en sus prioridades, en el trienio actual la agenda de género está presente en el discurso formal, pero hizo falta incluirla explícitamente en el plan de gobierno como primer paso para transversalizar la perspectiva de género en la totalidad de la política pública municipal. Esta condicionante, que Guzmán<sup>59</sup> llama institucional, es desde mi punto de vista la más delicada porque de ella derivan las demás. En principio obliga sistemáticamente a la directora del Instituto a realizar una insistente gestión, en ocasiones desgastante, con otras áreas para ver si es posible incluir en sus programas o políticas, el enfoque de género, o bien, realizar alguna acción conjunta que abone al tema; evidentemente los resultados están sujetos a la sensibilidad, conocimiento e interés del funcionariado implicado; en estas circunstancias es imposible transversalizar, porque el mecanismo requiere, entre otras cosas, de voluntad política y no dejar

<sup>59</sup> Guzmán, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile. CEPAL.

la decisión a cada directora o director de área, ya que, bajo este esquema, significa darles la posibilidad de negarse a incluir en su dependencia este enfoque. Por otro lado al no aparecer en el plan de gobierno municipal, por ende, no hubo ninguna obligación de presupuestar y elaborar planeaciones internas con perspectiva de género.

La ausencia de la agenda de género en el plan municipal aunada a un discurso formal que la impulsa desde el poder ejecutivo municipal, refleja una contradicción que origina al mismo tiempo, la indiferencia sobre el tema por parte de algunas áreas y la legitimación de la perspectiva de género como enfoque necesario en las políticas públicas, en otras áreas; es decir, en León mientras algunas instancias son ajenas a las problemáticas de desigualdad de género, otras aceptan priorizar la temática. Aún en la segunda situación, que podría parecer muy positiva, se presenta una dificultad que se repite en varios países en América Latina, como lo señala García Prince<sup>60</sup>, la cual para el caso de León, consiste en que las dependencias que optan voluntariamente por incorporar la perspectiva de género lo hacen una vez iniciado el ejercicio de gobierno, a criterio propio; esto impide la obtención de resultados consistentes ya en el conjunto, porque las acciones resultan un tanto dispersas al no responder a un proyecto amplio, presentándose el riesgo de la falta de criterio común entre las áreas sobre qué acciones sí contribuyen a la igualdad entre los géneros y cuáles no, es posible que la falta de una estrategia municipal provoque que lo que una instancia “teje” la otra lo “desteje”.

En estrecha relación con lo anterior, se presenta otro inconveniente; cuando inicia la administración en 2012 y sólo existe la indicación—invitación a que las dependencias incluyan la perspectiva de género en su función; en el mejor de los casos, quienes sí lo hicieron se vieron en la necesidad e insertar en sus programas y políticas ya existentes, proyectos y/o acciones relacionados con la perspectiva de género, estos aportes son valiosos porque van poniendo los cimientos para el futuro, pero carecen de solidez todavía, porque están colocados sobre una estructura previa de una política pública, que en su origen no contempló el enfoque de género; mientras no haya un rediseño que modifique de fondo la política pública en cuestión, el solamente anexarle un proyecto, una acción puntual de género no la “convierte” automáticamente en una política de género; por lo tanto podemos concluir que a este conjunto de acciones o proyectos con perspectiva de género agregados sobre la marcha durante el periodo de gobierno, no se le puede incluir en una estrategia de transversalidad de la perspectiva de género.

La transversalidad de la perspectiva de género requiere pues de tres asideros administrativos elementales, establecer desde el poder ejecutivo la obligación de incorporar dicha perspectiva en la política de todas las áreas de gobierno, presupuestos con perspectiva de género y planeación con perspectiva de género.

<sup>60</sup> García Prince, E. (2010). *Mainstreaming de Género: enfoques aplicados en América Latina y el Caribe Políticas que Transforman. Una Agenda de Género para América Latina y El Caribe. Área Práctica de Género*. PNUD. Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

**en León mientras algunas instancias son ajenas a las problemáticas de desigualdad de género, otras aceptan priorizar la temática**

Estos tres asideros no se presentaron en la administración 2012–2015, por lo que el Instituto de las Mujeres tuvo dificultad para impulsar políticas públicas de género transversales en áreas distintas a su jurisdicción; lo cual corresponde a su función principal, aunque el IMM llevó a cabo sus propios programas con claro enfoque de género y logró alianzas con diversas direcciones para desarrollar proyectos conjuntos, pero a estas acciones tampoco pueden clasificarse como parte de una estrategia de transversalidad por las razones antes expuestas.

**un obstáculo que impide al IMM desarrollar su función en un municipio como León es el pequeño equipo de trabajo,**

Para el avance en lo referente al posicionamiento del IMM dentro en la administración pública municipal, se requiere una plataforma administrativa que garantice la estrategia de transversalidad, empezando por la elaboración del Plan de Gobierno y de los presupuestos con perspectiva de género, respetando un sólo proyecto político, técnico y conceptualmente coherente.

De esta manera al IMM le será posible incidir y trazar conjuntamente los lineamientos género que se incluirán en la planeación interna todas las áreas de gobierno, así como contribuir al re-diseño de las políticas públicas carentes del enfoque de género. En este contexto resultará significativo evitar la incorporación artificial de acciones afirmativas como parte de políticas ya diseñadas que mantienen su estructura original. Se presupone que no es necesario y sólo se le anexa una nueva línea de acción con perspectiva de género, que no permea luego al resto de dicha política. Estos esfuerzos dan por resultado una incidencia parcial, el logro se potenciaría si obedeciera a una estrategia global de transversalidad con la cual el IMM no contó, debido a esto la agenda de género que en este trienio impulsó el Instituto, desde mi punto de vista, se legitimó de manera significativa en esta administración municipal, pero no logra todavía la institucionalización debido a los condicionantes simbólicos son un freno cultural, según señala Guzmán<sup>61</sup>, en este mismo sentido, el IMM tiene también la tarea de desarticular la creencia de que la atención a las problemáticas de género es responsabilidad exclusiva de Instituto.

Otra problemática es el perfil carente de perspectiva de género de algunas funcionarias y algunos funcionarios, para resolverla el IMM ha asumido en los últimos trienios, y éste no es la excepción, la tarea de formar en perspectiva de género al personal; el IMM enfrentó el desinterés del funcionariado y las resistencias culturales, las segundas, me parece, deberían de ser el foco de atención. Sin embargo, considero que la formación sobre la marcha no es muy efectiva, a menos que sea con motivos de actualización, ya que el cambio cultural es lento y no se puede esperar que las personas muestren un cambio drástico de patrones de conducta fuertemente arraigados (roles y estereotipos de género), es una tarea irreal, de ahí la importancia de contratar personal ya formado o por lo menos sensibilizado porque esta curva de aprendizaje en cada trienio retrasa el avance en el diseño e implementación de políticas de género.

Finalmente un obstáculo que impide al IMM desarrollar su función en un municipio como León es el pequeño equipo de trabajo, se requieren más plazas para poder aglutinar los programas tanto

<sup>61</sup> Guzmán, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: CEPAL.

federales como locales, en grupos de trabajo que en el corto plazo puedan no sólo cumplir las metas sino diseñar una propuesta de política pública propia del Instituto, en donde los programas se inserten, y no al revés, que la suma de los programas sea considerada la política pública del IMM.

## Propuesta

Muchos son los retos en León para afinar el enfoque de género en la política pública local, desde una interpretación coherente con la transversalidad de la perspectiva de género.

Las propuestas que se presentan son:

- Determinación por parte del poder ejecutivo municipal para transversalizar la perspectiva de género en la totalidad de la política pública municipal, esta primera decisión sostiene a toda la estrategia que debe iniciar con planeación y presupuestación con perspectiva de género, creación de los mecanismos administrativos necesarios y seguimiento a los indicadores de género de las políticas públicas.
- Es indispensable que la persona nombrada como Directora del Instituto cuente con conocimientos sobre perspectiva de género y con una trayectoria en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, tal como se hizo en el trienio actual, así es posible impulsar la agenda de género desde el comienzo de la nueva administración. En este mismo sentido, la contratación de directoras y directores de las dependencias municipales, debe contemplar perfiles profesionales que sean sensibles a las problemáticas de derechos humanos de las mujeres, de esta manera se posibilita la implementación de la estrategia de transversalidad.
- Se sugiere aumentar el número de plazas del equipo del Instituto, en una primera etapa para cubrir el nuevo organigrama que se ha diseñado recientemente y en una segunda etapa contemplar un equipo suficiente para lograr una incidencia efectiva; e IMM de un municipio de las dimensiones de León no puede seguir operando con un equipo tan pequeño como el actual.
- La participación del Instituto en los espacios de toma de decisiones será independiente de la voluntad política del poder ejecutivo municipal, para ello es necesario realizar una modificación de la normativa y garantizarle un estatus de dirección, asegurando así el nivel de interlocución para realizar sobre todo, una de sus funciones principales, la de transversalizar la perspectiva de género.
- La formación y actualización del equipo de Instituto anticipa una efectiva implementación de políticas públicas de género, así como la creación de nuevos programas. Se propone entonces el diseño y financiamiento de un proyecto sistemático de formación especializada en género y política pública para dicho equipo.
- Parte del proceso de transversalización consiste en desarmar las resistencias existentes en el funcionariado de las dependencias municipales que impiden el avance de la agenda de género,

**esta primera decisión sostiene a toda la estrategia que debe iniciar con planeación y presupuestación con perspectiva de género,**

desde el inicio del trienio es preciso contar un programa educativo interno, que conste de diversas estrategias (no sólo cursos), que por etapas, se implementen invariablemente durante los tres años de gobierno, como una acción permanente que favorezca la evolución del mecanismo de transversalidad.

- Recientemente se creó en el municipio de León la Comisión de Equidad de Género, es vital que el IMM establezca un plan de articulación para el impulso conjunto de la agenda de género y de su institucionalización.

- El IMM opera programas con objetivos y grupos de población diversos, tanto federales como locales, a partir de los cuales el IMM debe diseñar algunas políticas públicas propias con la finalidad de atender específicamente intereses estratégico de las mujeres, es decir, un programa existente continúa funcionando de la misma manera, pero el resultado de sus metas, en conjunto con las metas de otros programas, aportará ahora a un objetivo más amplio derivado de una política pública que los aglutina.
- El proyecto dirigido a mujeres indígenas, que en este trienio inició con acciones puntuales con mujeres de la zona urbana y con la población migrante itinerante que año con año trabaja de manera temporal en el área rural del municipio, se sugiere sistematizar esta primera etapa, para rediseñar y extender el alcance de este proyecto inicial. De la misma manera se puede proceder con el proyecto de masculinidades, se recomienda en este último delimitar aún más el grupo poblacional al que se dirigirá el proyecto para conseguir un impacto específico.
- El programa dirigido a los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes podría consolidarse con un ajuste en el planteamiento, de manera que el enfoque de derechos humanos sea más visible, y el proyecto de vida una temática complementaria.
- La brecha digital de género coloca a las mujeres en una nueva situación de desigualdad al no poder acceder a la tecnología, en el Consejo Directivo del Instituto se ha planteado la idea de diseñar, en coordinación con instituciones educativas, un programa piloto dirigido a mujeres jóvenes y adolescentes con el objetivo de debilitar esta reciente forma de desigualdad.

**elaborar un mecanismo de articulación entre las participantes en las redes de mujeres conformadas a partir de programas federales y locales,**

- Un grupo de población no atendido desde el Instituto es el de las mujeres del campo, hace falta diseñar una política pública que considere tres problemáticas fundamentales: violencias, pobreza y sustentabilidad.

- En lo relacionado con los programas de proyectos productivos para las mujeres, se propone implementar un mecanismo seguimiento y asesoría durante los tres primeros años de cada proyecto, con la finalidad de evitar el cierre y conseguir un elevado número de proyectos exitosos, de esta manera hay mayores posibilidades de que las mujeres cuenten con una alternativa económica y continúen formándose también en perspectiva de género.

**La participación del Instituto en los espacios de toma de decisiones será independiente de la voluntad política del poder ejecutivo municipal**

- Se sugiere elaborar un mecanismo de articulación entre las participantes en las redes de mujeres conformadas a partir de programas federales y locales, con el objetivo de conformar una futura organización amplia de mujeres promotoras de los derechos humanos de las mujeres, generando al mismo tiempo liderazgos de mujeres en las colonias.
- El IMM ha ofrecido durante este último trienio formación en perspectiva de género tanto al interior del Ayuntamiento como grupos externos que lo solicitan, mediante conferencias charlas, talleres y cursos. Ante la demanda y las limitaciones que presenta un equipo tan pequeño, en principio, hay que priorizar cuáles de los grupos externos que solicitan la formación se van a atender; de otra manera, como la demanda es impredecible, se corre el riesgo de atomizar los resultados, invisibilizando así la incidencia.
- La actual Directora del IMM ha impulsado proyectos educativos de género desde una propuesta novedosa en esta institución, que consiste en incorporar el arte para promover la reflexión y formación en perspectiva de género, se sugiere continuar con esta estrategia.
- Es conveniente que el Instituto celebre convenios con universidades para gestionar investigaciones sobre problemáticas de desigualdad de género, cuyos resultados aporten información útil y especializada para el diseño y evaluación de políticas y programas.
- Se sugiere integrar dos nuevas funciones internas en el IMM. La primera puede realizarla el equipo de abogadas, consiste en el monitoreo legislativo, tanto local como federal, de iniciativas relacionadas con las problemáticas de desigualdad de género y en caso necesario analizar como el Instituto puede aportar, apoyar o gestionar. La segunda función tiene que ver con la conformación de un equipo al interior del Instituto que diseñe e implemente un mecanismo práctico de vinculación y seguimiento de las políticas y programas de las dependencias municipales, y que sea este equipo el que realice las gestiones cotidianas, liberando así de esta función a la Directora, quien debe hacer sólo los acuerdos generales y no los relacionados con detalles de la operación.

Las anteriores son algunas propuestas para favorecer la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales, mecanismo que no es equivalente solo a la suma de acciones con perspectiva de género, sino que requiere de voluntad política del poder ejecutivo, un plan municipal que aterrice en todas las planeaciones de las dependencias, así como presupuestos con perspectiva de género, es decir cambios estructurales y culturales en el espacio gubernamental para que el Instituto Municipal de las Mujeres pueda dirigir la estrategia en todo el municipio.■

que el Instituto celebre convenios con universidades para gestionar investigaciones sobre problemáticas de desigualdad de género

# Política social y polígonos de pobreza en la zona urbana

Mtro. Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica  
Coordinador del CESCO León

## Justificación

En el municipio de León, al igual que en el país, la política social propuesta por los tres niveles de gobierno no ha logrado romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, entendida como la incapacidad de la política social para que las generaciones futuras de una familia, en una sociedad determinada, no vivan en las mismas condiciones de pobreza que sus padres y así sucesivamente, de tal manera que este fenómeno sigue siendo uno de los grandes problemas de nuestro municipio. De acuerdo del Instituto Municipal de Planeación del municipio de León<sup>62</sup>, hay ocho polígonos de pobreza, de los cuales elaboró documentos específicos para siete de ellos, en donde detalla las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con la misma fuente, el polígono de “Las Joyas”, con una superficie de 1,808.1 hectáreas y una población de 70,400 personas, está conformado por 43 colonias, en donde la población sin derechohabencia a servicios de salud es de 22,824 personas, que corresponden al 32.4% de la población; la que habita viviendas con piso de tierra son 1,163, en las viviendas con una solo cuarto, ascienden a 1,178, la que no cuentan con agua entubada, 3,400, sin drenaje, 1,296, sin electricidad, 367. El polígono presenta un déficit de 55.08 ha de áreas verdes.

El polígono “Jacinto López” hoy Periodistas Mexicanos, tiene una superficie de 963.6 hectáreas, una población de 47,644 y está conformada por 17 colonias, la población sin derechohabencia es de 13,589 personas, la que

62. Instituto Municipal de Planeación, Polígonos de pobreza, en, <http://implan.gob.mx/index2.php?idioma=es&id=87&dato=Poligonos>, consultado el día 24 de febrero de 2014.

habita en casas con piso de tierra, 542, en viviendas de una solo cuarto, 422, sin agua entubada 1, 202, sin drenaje, 296, sin electricidad, 136. El déficit de áreas verdes es de 3.1 Ha.

El polígono “Medina” tiene una superficie de 1, 495 ha, una población de 158, 113 habitantes y alberga 74 colonias. La población sin derechohabencia de salud es de 49309 personas, la que habita en viviendas con piso de tierra es de 1384, en un solo cuarto 1250, sin agua entubada, 4649, sin drenaje, 651, sin electricidad 516. El déficit de áreas verdes es de 117.84b ha.

El de “Piletas tiene una superficie de 253.4 ha, una población de 43, 357 personas que habitan en seis colonias. La población sin derechohabencia es de 15,688, las que habitan en viviendas con piso de tierra, 168, con un solo cuarto, 200, sin agua entubada, 133, sin drenaje, 35 y sin electricidad, 13. El déficit de áreas verdes es de 34.16 ha.

El “10 de Mayo” cuenta con una superficie de 1, 174.8 ha, con una población de 127,952 personas, albergando 62 colonias. La población sin derechohabencia de salud es de 33,058, la que habita en vivienda con piso de tierra 659, con un solo cuarto, 639, sin agua entubada, 813, sin drenaje, 94, sin electricidad, 102. El déficit de áreas verdes es de 91.53 ha.

El polígono “Los Castillos”, tiene una superficie de 895.1 ha, una población de 73,850 personas en 70 colonias. La población sin derechohabencia es de 23,369, la que habita en viviendas con piso de tierra, 555, con un solo cuarto, 609, sin agua entubada, 1285, sin drenaje, 212, sin electricidad, 160. El déficit de áreas verdes es de 62-24 ha.

Por último, el polígono “San Francisco”, tiene una superficie de 1,142.7 ha, una población de 74,275, en 43 colonias. La población sin derechohabencia de salud es de 20,155, las que habitan en viviendas con piso de tierra de 655, en viviendas de un solo cuarto, 664, sin agua entubada, 2172, sin drenaje, 244, sin electricidad, 183 y el déficit de áreas verdes de 60.95ha.

en siete de los ocho polígonos nos indican que en una superficie de 7,732.7 ha, hay una población de 595,591 personas

La compilación de los datos anteriores, en siete de los ocho polígonos nos indican que en una superficie de 7,732.7 ha, hay una población de 595,591 personas que habitan en 315 colonias. De esta población, no tienen derechohabencia a los servicios de salud 163,872 personas, habitan en viviendas con piso de tierra 5, 126, en viviendas de un solo cuarto 4, 962, no tienen acceso a agua entubada 13, 654, sin acceso a drenaje 2, 828, a la electricidad 1, 477 y el déficit total de áreas verdes asciende a 424.9 ha.

### De acuerdo del Instituto Municipal de Planeación del municipio de León, hay ocho polígonos de pobreza

### Problemática

Como podemos apreciar, los déficits sociales afectan a una gran cantidad de personas y las políticas públicas implementadas hasta ahora han sido insuficientes para atenuar el fenómeno de la pobreza en el municipio.

Con datos del segundo informe de gobierno municipal<sup>63</sup>, agrupamos las principales acciones llevadas a cabo en algunos de los polígonos de pobreza, en 16 categorías, de las que resaltan, por el número, las relacionadas con obra pública, con 15 tipos de acciones, las relacionadas con la educación con ocho, con la salud, con la vivienda y con la prevención de la violencia, cinco cada una, relacionadas con la salud psico emocional y con la recreación, con cuatro, con la promoción comunitaria, con tres, con la alimentación, la formación de agentes, la promoción de las funciones de las dependencias municipales y la atención directa a la población, con dos cada una, y con la atención a jóvenes, deportivas, de transporte y la promoción de la organización comunitaria, con una sola.

hasta ahora han sido insuficientes para atenuar el fenómeno de la pobreza en el municipio.

Cuadro 1. Tipología de acciones

Tipos de acciones	Totales
Alimentación	2
Apoyo directo	2
Atención a jóvenes	1
Dependencias	2
Deportivas	1
Educativas	8
Formación de agentes	2
Obra Pública	18
Organización comunitaria	1
Prevención de violencia	5
Promoción	3
Psicoemocional	4
Recreación	1
Salud	5
Transporte	1
Vivienda	5
<b>Total general</b>	<b>61</b>

Fuente: elaboración propia, con datos del segundo Informe de Gobierno, municipio de León. 2014.

63 Ayuntamiento de León 2012-2015, Segundo Informe de Gobierno, 2014.



Si revisamos los tipos de acciones en relación con algunos de los polígonos de pobreza del municipio, tenemos que: en “Las Joyas” se llevaron a cabo 29 de las 61 tipos de acciones identificadas, en “Medina”, 19, en “Los Castillos”, 14, en “Periodistas de México”, 13 y en “San Francisco”, 14.

Con respecto del número de acciones en el polígono de “Las Joyas”, ya desde el Programa de Gobierno de la actual administración municipal, destacaba el número de acciones propuestas y que en el informe se corroboran. De acuerdo con la sistematización efectuada, en el polígono se reportaron 32 tipos de acciones, una en el rubro de apoyo a la alimentación, dos apoyos directos a la población, uno de promoción de las dependencias municipales, una relacionada con las actividades deportivas, cuatro con la educación, una con la formación de agentes, seis con obra pública, una con prevención de violencia, dos con actividades de promoción, tres relacionadas con actividades psicoemocionales, una con recreación, dos con salud, una con transporte y una con vivienda.

En el polígono de Medina se reportaron 19 tipos de acciones, una relacionada con la alimentación, una con la atención a jóvenes, dos con actividades educativas, una con la formación de agentes, cinco de obra pública, dos con la prevención de la violencia, dos con actividades de apoyo psicoemocional, tres con la salud y dos con la vivienda.

En el polígono “Los Castillos” se reportaron 14 tipos de acciones, una relacionada con el apoyo a la alimentación, cuatro educativas, cuatro con la obra pública, tres con la prevención de la violencia, una con la promoción y otra con la salud.

En el polígono “San Francisco” se reportaron, de igual manera, 14 tipos de acciones, una relacionada con la educación, una con la formación de agentes, siete con obra pública, una con la prevención de la violencia, una con actividades de atención psicoemocional, una con salud y dos con vivienda. En el polígono “Periodistas de México” se reportaron 13 tipos de acciones, una relacionada con la alimentación, tres con la educación, cinco con obra pública, una con organización comunitaria, una con la prevención de la violencia, una con actividades psicoemocionales, una con la salud y dos con la vivienda.

En función de los datos anteriores, y conociendo de antemano la parcialidad de los datos, dada la fuente y el énfasis de la información consultada, podemos afirmar que, por un lado, hubo una atención diferenciada por polígono de pobreza y por tipo de acción, destacando la atención al polígono de pobreza de “Las Joyas” y priorizando las acciones de obra pública, y por otro lado hay una atención minoritaria en las acciones relacionadas con la organización comunitaria y la formación de agentes en todos los casos.

Con los datos anteriores, el modelo de atención de la Joyas se puede entender como un modelo de interés político de un territorio, con alta densidad de población y graves carencias sociales para dos niveles de gobierno, en este caso el municipal y el estatal, a cargo de dos partidos políticos distintos, con la intención de mantener el poder, o recuperar el poder según sea el caso, de tal manera que el mejoramiento de las condiciones de vida de la población quedan en segundo plano

**con alta densidad de población y graves carencias sociales para dos niveles de gobierno, en este caso el municipal y el estatal**

frente a esta intencionalidad política. Es así que la atención anunciada en el programa de gobierno, el número de acciones y la promoción de las mismas es diametralmente distinta con respecto de los otros polígonos de pobreza del municipio.

## Propuesta

Con base en lo anterior proponemos:

**la pobreza como uno de los principales problemas del municipio como ya se ha expresado**

- a. Insistir en la necesaria consideración de la pobreza como uno de los principales problemas del municipio como ya se ha expresado en anteriores propuestas a los candidatos y candidatas a la alcaldía de León<sup>64</sup>.
- b. Diseñar una estrategia general de discriminación positiva que atienda de manera equitativa a todos los polígonos de pobreza del municipio, reconociendo los rezagos ya expresados por las mismas instancias municipales, como el IMPLAN, en las monografías anteriormente citadas, con los presupuestos necesarios, tomando en cuenta los planes de desarrollo desarrollados por el propio IMPLAN<sup>65</sup>. Para esto se pueden considerar los presupuestos, federales, estatales y municipales, para obra pública orientada a la movilidad urbana, especialmente para el transporte privado, como son los casos de los puentes vehiculares de la Herradura y los del boulevard Morelos, contrastados con los montos destinados a la infraestructura urbana de los polígonos de pobreza buscando su equiparación.
- c. Modificar los énfasis de las acciones de atención a la población de los polígonos, de tal manera que se prioricen las acciones que promuevan la organización comunitaria, la formación de agentes y todas aquellas que generen cohesión social, para establecer procesos corresponsables entre los habitantes de los polígonos y las autoridades y se establezcan los proyectos conjuntos que reconozcan las necesidades sentidas, los recursos públicos, en los tres órdenes de gobierno y mejoren progresivamente las condiciones de vida de la población, y no priorizar las acciones de obra pública, que si bien son indispensables, no revertirán, por sí solas, el rezago social de la población en pobreza o exclusión social.
- d. Diseñar mecanismos que promuevan el incremento de las capacidades sociales y las vocaciones productivas de la población que habita las colonias que conforman los distintos polígonos de pobreza, de tal manera que fortalezcan la economía local, mejores niveles de ingreso y la habitabilidad de los espacios públicos de

64 “Marginación, pobreza y política social”. Martínez, David, en: *Ocho propuestas para León. Cuadernos para la equidad*, No. 4, UIA León, 2006 y “Pobreza y política social” en: *Quince propuestas para León*, UIA León, 2009.

65 IMPLAN. Plan Municipal de Desarrollo. León hacia el futuro. Visión 2040, en: <http://implan.gob.mx/index3.php?pagina=1>, consultada el 23/03/15.

estas zonas de la ciudad. Recuperar en esta línea, experiencias exitosas de cuidado y protección de los pequeños negocios, las vocaciones artesanales, la restricción para la instalación de ciertas cadenas comerciales que compiten de manera desigual con los negocios de abarrotes, etc. En otro sentido, si bien se identificaron numerosas acciones enfocadas a determinadas carencias sociales, siguen llamando la atención algunos déficits, relacionados con la habilitación y conservación de los espacios públicos, el déficit de áreas verdes, ambas con impactos en la calidad de vida de la población, la convivencia y la cohesión social de sus habitantes y de suma importancia para la salud física y emocional de toda la población. Revisar la experiencia de un rescate urbano en la ciudad de Aguascalientes<sup>66</sup> puede ser orientador en este sentido, en donde la acción gubernamental, la promoción de la participación ciudadana y la adecuación del mobiliario urbano, orientados al esparcimiento y a la apropiación del espacio público puede ser ilustradora.

- e. Llamen también la atención los déficits sociales relacionados con la derechohabencia a los servicios de salud, la población que aún habita viviendas con piso de tierra, con un solo cuarto, sin acceso a agua entubada, sin acceso a drenaje y a electricidad. Lo anterior a pesar de la inversión pública y el gasto social, de los tres niveles de gobierno que necesariamente nos deben llevar a revisar los esquemas de articulación, trabajo conjunto, confluencia de recursos, etc., para abatir el rezago social antes descrito. Llamen la atención las acciones paralelas de los tres ámbitos de gobierno, la falta de coordinación, la disputa, una vez más, del territorio y de los padrones de beneficiarios de los distintos programas sociales. Es así que una mayor coordinación interinstitucional, evitar por cualquier medio la duplicidad de programas, son tareas indispensables para erradicar la pobreza en estos polígonos.

En síntesis, ante la problemática planteada, sigue siendo prioritario incrementar la inversión social que atenúe los déficits de los polígonos de pobreza de la ciudad, pero también, con mayor creatividad, el diseño e implementación de programas que apunten al fortalecimiento del tejido social y la autogestión de las colectividades que los conforman, para modificar los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza de la que hablamos anteriormente. ■

Llamen también la atención los déficits sociales relacionados con la derechohabencia a los servicios de salud

# Sobrepeso y obesidad infantil

Mtra. Lidia Araceli Rodríguez Pérez  
*Coordinadora de la Maestría en Nutrición Clínica*

Mtra. Mónica Minutti Sánchez Alcocer  
*Coordinadora de la Licenciatura en Nutrición y Ciencia de los Alimentos*

## Introducción

A nivel mundial por enfermedades no transmisibles (ENT), mueren 38 millones de personas cada año, el 75% de las defunciones se producen en países de ingresos bajos y medios, y son causadas por enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias y la diabetes. Entre los factores de riesgo encontramos el consumo de tabaco, la inactividad física, el uso nocivo de alcohol y las dietas incorrectas. Otros factores de riesgo metabólicos fisiológicos son las hipertensión arterial, el sobrepeso y la obesidad, la hiperglucemia (niveles elevados de glucosa en la sangre) e hiperlipidemia (niveles altos de lípidos en la sangre) que van en aumento, situación que constituye un reto de salud en el mundo y en nuestro país [1] <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/es/>.

En la actualidad, la obesidad en México es considerada como un problema de salud pública, de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en México las tasas de sobrepeso infantil se encuentran entre las más altas del área. Cifras de la última Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT) señalan que la prevalencia nacional del sobrepeso y obesidad para las niñas es del 32% y para los niños del 36.9%, las cuales representan alrededor de 5 millones 664 mil niños [2].

Debido a su magnitud y trascendencia, tanto en adultos como en niños, su atención integral es un asunto prioritario por los graves riesgos que representa, y su atención integral es un tema impostergable sobre todo en la infancia, momento crítico porque cuanto más precoz se presente, mayor es la probabilidad de obesidad en la edad adulta y la posibilidad de desarrollar enfermedades crónicas, es por ello, que este problema es una

<sup>66</sup> Cfr. Línea Verde, en <http://www.lja.mx/2014/01/uno-de-los-mejores-parques-urbanos-en-latinoamerica-fue-construido-solo-en-3-anos-the-atlantic/>, consultado el 23/03/15.

responsabilidad compartida que requiere la participación activa desde la academia, el sector privado y el gobierno en su conjunto, los criterios para su manejo debe orientarse a la detección temprana, la prevención y el tratamiento integral [3].

Uno de los factores determinantes y más importantes del problema del sobrepeso y la obesidad es la alimentación incorrecta, estudios recientes señalan que los niños escolares mantienen hábitos como: el consumo de alimentos altamente energéticos, que aportan principalmente hidratos de carbono simples y grasas, con un mínimo consumo de fibra, frutas y verduras.

Las causas asociadas a estos hábitos son diversas y se reconocen entre éstas:

- La mayor fuente de hidratación en el día, es a partir de las bebidas azucaradas como jugos y refrescos, lo que representa un mayor riesgo para la salud.
- La compra de alimentos “altamente energéticos”, pese a que se han realizado esfuerzos por parte de las cooperativas escolares para promover la compra de alimentos nutritivos, aún no tiene el impacto que se requiere ante el avance de esta problemática, y tal vez esto se deba a que el consumo de alimentos en la escuela es una pequeña proporción del consumo total del niño, y que tal vez hagan falta mayores esfuerzos en realizar cambios a nivel familiar [3].
- El sedentarismo es un factor clave en la reducción del gasto calórico asociado a diversas prácticas, entre ellas el tiempo frente al televisor o pantalla (incluye videojuegos y computadora), situación que se ha fomentado en parte por los cambios sociales en la dinámica familiar, la inseguridad y el diseño urbano actual, que en muchos casos limitan los espacios para deporte, y actividad al aire libre, disminuyendo así la práctica de actividad física de las familias [4].
- El riesgo de padecer obesidad en niños aumenta en un 12% por cada hora de televisión que se vea. Una diferencia que existe entre los programas de televisión y los videojuegos, es la presencia de publicidad en la televisión. En el estudio se encontró que los niños que ven más horas de televisión, sin tener una actividad física adecuada, tienden a comer más y por lo tanto aumenta el riesgo de padecer obesidad. Se ha determinado que un niño a los 5 años, ha visto en la TV un promedio de 4000 comerciales de comida al año, de los cuales el 95% son de alimentos o productos de pobre valor nutrimental [5].
- La publicidad de los alimentos que determina, en gran medida, las preferencias de compra en los niños, tanto en los tipos de alimentos como en marcas concretas, esto ha ocasionado que disminuya el consumo de frutas y verduras, porque los programas preferidos por los niños vienen acompañados de una publicidad que les induce a inadecuados hábitos alimentarios [6].

**la prevalencia nacional del sobrepeso y obesidad para las niñas es del 32% y para los niños del 36.9**

**La publicidad de los alimentos que determina, en gran medida, las preferencias de compra en los niños,**

## Acciones

Las acciones que se han realizado al respecto se fundamentan en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Salud que establece que todos los ciudadanos tienen derecho a la protección de la salud. De igual manera lo anterior se considera en el “Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria. Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad”, [4] y actualmente en la “Estrategia Nacional para la Prevención del control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes” [5] por lo que se han propuesto actividades entre las que destacan la atención médica preferentemente a grupos vulnerables, la educación para la salud (entendida como todos aquellos procesos permanentes de enseñanza y aprendizaje que permiten, mediante el intercambio y análisis de información, desarrollar habilidades y cambiar actitudes, con el propósito de inducir comportamientos para cuidar la salud, individual, familiar y colectiva), la orientación alimentaria (que es el conjunto de acciones que proporcionan información básica, científicamente validada y sistematizada, tendiente a desarrollar habilidades, actitudes y prácticas relacionadas con los alimentos y la alimentación para favorecer la adopción de una dieta correcta a nivel individual, familiar o colectivo, tomando en cuenta las condiciones económicas, geográficas, culturales y sociales.), la vigilancia nutricia y la prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del individuo.

Es por esto que, desde el sexenio pasado se puso en marcha un programa llamado “Programa Intersectorial de Educación Saludable”, en el que se conjuntan esfuerzos de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Educación Pública [7] para actuar en escuelas de educación básica, con el objetivo principal de lograr mejores condiciones de salud de los escolares, con énfasis en los grupos indígenas, rurales y urbanos de bajos ingresos, como parte de una estrategia integral para lograr una educación de alta calidad, a través de la coordinación intersectorial y con el apoyo de otros organismos públicos, privados y la participación social. Específicamente en Guanajuato derivado del Programa Escuela Saludable se implementó un proyecto llamado “Ejercicios para la salud como alternativa para la disminución de obesidad en los escolares de nivel primaria del municipio de León”, cuyo objetivo principal es prevenir y coadyuvar a la disminución de la obesidad en escolares de nivel primaria, a través de la promoción de la actividad física y educación alimentaria.

Las principales acciones de este proyecto son la detección, referencia de casos, formación grupos de ayuda mutua con padres y niños; capacitación y asesoría a los manejadores de alimentos de cooperativas o tiendas escolares, regularización de vendedores ambulantes; además de la formación de monitores de activación física, realización de una hora de actividad física dos días a la semana en las escuelas, sensibilización y orientación a las familias sobre el plato del bien comer, aplicación de actividades de promoción y difusión de alimentación saludable, así como evaluar y medir el impacto de este conjunto de acciones. Consideramos que este programa aún mantiene el pendiente de ser evaluado de manera objetiva, más amplia e integral de acuerdo a sus logros, y nos sólo al registro del peso en los niños y el control del tipo de productos que se venden en las escuelas.

**la Secretaría de Educación de Guanajuato emitió dos Acuerdos Secretariales para la regulación de la venta de alimentos en las escuelas**

## Problemática

### Contexto nacional

En México, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición en el 2006,[8] reportó una prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en niños de 5 a 11 años (utilizando los criterios de la IOTF) de 34.8%, para ambos sexos (32.3% en niñas y 37.4 % en niños), lo que representa alrededor de 4 158 800 escolares en el ámbito nacional con sobrepeso u obesidad, y para el 2012 esta misma encuesta reportó una prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en niños de 5 a 11 años (utilizando los criterios de la IOTF) de 34.4%, para ambos sexos (32% en niñas y 36.9 % en niños), lo que representa que el problema se ha mantenido estos 6 años.

### Contexto estatal

En relación a la población escolar, la ENSANUT 2012 demostró que las prevalencias estatales de sobrepeso y obesidad son de 19.4 y 17.5%, respectivamente; la suma de sobrepeso y obesidad, es del 36.9% en los niños y niñas de 5 a 11 años. La prevalencia de sobrepeso en localidades urbanas aumentó de 2006 a 2012 de 17.2 a 20.0% y para las rurales pasó de 13.0 a 18.3%. La suma de ambas condiciones de estado de nutrición (sobrepeso más obesidad) en 2012 fue mayor para los niños (41.5%) en comparación con las niñas (31.8%).

El último registro de esta encuesta indica que de 1,171,091 menores de entre 5 y 15 años de edad inscritos en 9,962 planteles escolares de los 46 municipios del estado; 320,728 menores fueron diagnosticados con obesidad o sobrepeso.

Por otro lado, la Secretaría de Educación de Guanajuato emitió dos Acuerdos Secretariales para la regulación de la venta de alimentos en las escuelas; el 111/2010 Lineamientos para la Constitución y Funcionamiento de las Tiendas Escolares y el 112/2010 Lineamiento para el Expendio de Alimentos y Bebidas en los establecimientos de Consumo Escolar en las Instituciones educativas, lo que permitió ya no sólo la regulación de aquellas escuelas que cuentan con tienda escolar, sino en la totalidad de éstas. Dichos acuerdos integran un anexo único el cual incluye el listado de alimentos permitidos, recomendaciones y combos sugeridos por nivel escolar. A partir de enero 2011 la Secretaría de Educación contrató a 26 nutriólogos, los que en conjunto con Secretaría de Salud visitan las escuelas y capacitan en los lineamientos a la comunidad educativa (autoridades educativas, Consejos Escolares de Participación Social y concesionarios de tiendas escolares) por medio de talleres de nutrición y activación física [8].

#### NIÑOS MENORES DE 9 AÑOS EN CONTROL NUTRICIO 2008-2013

INDICADOR/AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Niños con obesidad en control nutricio (menores 9 años)	22,696	28,006	39,900	40,562	40,128	37,803*

Fuente: Información Preliminar Sistema de Información en Salud 2013 (SIS 2013).

## Contexto municipal

Con respecto al estado de Guanajuato, la prevalencia de obesidad es del 21% ubicada en zonas urbanas [9] y en el caso del Municipio de León, estudiantes de la Licenciatura en Nutrición de la Universidad Iberoamericana León han realizado varios estudios en diversas escuelas de educación básica, públicas y privadas de León Gto., entre los años 2006 y 2014, han encontrado que la prevalencia de sobrepeso u obesidad son superiores a lo reportado en las encuestas de nutrición y salud a nivel nacional (cerca del 40%). En el siguiente cuadro se presentan los resultados encontrados:

Año	Tipo de escuela	Tamaño de la muestra	Prevalencia encontrada		Investigadores
			sobrepeso	obesidad	
2006	2 Escuelas públicas y 2 escuelas privadas	425 (niños y niñas)	14%	26%	Marín, Carolina y Morales-Rivera, Eugenia.
2008	6 Escuelas públicas.	282 (niños y niñas)	18%	20%	Granados, Liliana y Morales-Rivera, Eugenia.
2009	1 Escuela pública rural.	90 (niños y niñas)	14.5%	11%	Casillas, Itzel y Morales-Rivera, Eugenia.
2010	1 Escuela pública	92 (niños y niñas)	5%	35%	Hidalgo, Ma. Elena; Luna-Ruiz Miguel A. y Morales-Rivera, Eugenia.

[9] Morales E. (2012) El problema de la Obesidad Infantil en León, Gto. Propuestas para el Municipio de León, Universidad Iberoamericana León.

Se realizó otro estudio en el año 2010 en una escuela pública, en el cual se evaluaron 202 (niños y niñas) en un estudio de casos y controles (96 presentaban obesidad y 96 tenían peso adecuado). El estudio fue diseñado para identificar las diferencias en cuanto al consumo y actividad física de estos niños tanto en la escuela como en la casa. No se encontraron diferencias en el consumo de alimentos y actividad física en la escuela, sólo fue significativamente mayor el consumo de frituras y galletas de los niños con obesidad en la casa ( $p < 0.05$ ). Los niños con peso adecuado hacían más ejercicio en casa en comparación con los niños con obesidad ( $p < 0.05$ ) [9].

**fue significativamente mayor el consumo de frituras y galletas de los niños con obesidad en la casa**

En otros estudios recientes realizados para evaluar el consumo de alimentos industrializados y bebidas azucaradas relacionado con el sobrepeso y obesidad en escolares, se encontró un mayor aporte de lípidos, vitamina E e ingesta de refresco en la dieta en niños con exceso de peso, y un mayor consumo de agua en niños con peso adecuado y no hubo diferencia entre el consumo de alimentos industrializados entre ambos grupos. [10]

## Propuesta

Ante las dimensiones del problema de salud pública que representa la obesidad y el sobrepeso, aun cuando se han canalizado esfuerzos importantes es necesario seguir analizando su origen y sus efectos en la salud, por ello resulta urgente estudiar dicho problema desde diversos ángulos: genéticos, socioeconómicos, culturales y psicológicos.

Como se menciona en este documento, existen acciones gubernamentales como, “La Estrategia Nacional para el control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes”, encaminada a atender esta grave problemática nacional, sin embargo, son insuficientes y de manera aislada no se logrará que se resuelva un problema tan complejo, es por esto que se requiere conocer más las determinantes y posibles soluciones para controlar los factores que promueven un ambiente obesogénico que afecta a los niños.

Actualmente se promueven otras acciones de salud, entre ellas programas de orientación en salud y nutrición dirigidos a padres, directivos, maestros y niños; sin embargo, aún falta hacer más intensivas y organizadas estas actividades de orientación y formación en salud, de manera que a partir del conocimiento generado por la academia, se diseñen programas o talleres de orientación que sean más pertinentes y específicamente dirigidos al público y a la problemática de interés. Y que su aprovechamiento y evaluación permiten valorar cambios y logros en la población. Un ejemplo de ello sería generar una estrategia conjunta para diseñar programas de marketing social dirigidos a niños y sus padres o tutores para la promoción una alimentación correcta y por ende de una adecuada nutrición.

Por otra parte, se reconoce la importancia de mantener la aplicación de programas como el “Programa Intersectorial de Educación Saludable” y “Ejercicios para la salud como alternativa para la disminución de obesidad en los escolares de nivel primaria del municipio de León” ya que sus acciones se dirigen a factores clave en la problemática de sobrepeso y obesidad; sin embargo, aún se requieren de acciones conjuntas para reforzar la supervisión y capacitación en la preparación de alimentos nutritivos a los responsables de las cooperativas o tiendas escolares. No sólo se debe vender fruta, verdura y fomentar el consumo de agua natural, hay que realizar verdaderas campañas para posicionar estos alimentos que compiten desfavorablemente con productos comerciales de poco valor nutricional. La academia se puede sumar a esta compañía participando en talleres en las escuelas para promover el consumo de frutas, verduras y agua natural en los niños.

Los estudios realizados y las encuestas nos aproximan a pensar que posiblemente los factores que están fomentando la obesidad son más fuertes en las prácticas familiares que en el ámbito escolar. Aunque todavía hacen faltan más estudios que lo demuestren y que señalen los factores determinantes de mayor influencia.

**resulta urgente estudiar dicho problema desde diversos ángulos: genéticos, socioeconómicos, culturales y psicológicos.**

La ingesta calórica elevada tanto en el entorno familiar como en las escuelas puede ser consecuencia de una o varias de las siguientes características de la dieta: consumo frecuente de alimentos con alta densidad energética, consumo de alimentos altos en contenidos de grasas o de azúcares y bajos en fibra y en contenido de agua; consumo frecuente de bebidas con aporte calórico y consumo de porciones grandes. Por lo anterior, debemos motivar la eliminación de publicidad de alimentos no nutritivos, que actualmente se tiene en los canales de televisión abierta, continuar con la estrategia de la eliminación gradual del azúcar, sodio, y grasas saturadas en alimentos industrializados, incentivar la lactancia materna exclusiva y una alimentación complementaria correcta.

Por su parte, el Municipio deberá seguir promoviendo las acciones definidas en la Estrategia SOD Guanajuato (Estrategia Estatal para la prevención del Control del sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes) para incrementar la disponibilidad de agua potable en escuelas, sitios de trabajo y espacios públicos. Incentivar el consumo diario de verduras, frutas y leguminosas, cereales de granos enteros y fibra en la dieta, promoviendo su consumo a través de campañas específicas que impulsen la capacidad de toma de decisiones informada de la población sobre una alimentación correcta a través de un etiquetado útil, de fácil comprensión y del fomento del alfabetismo en nutrición y salud. Orientar a la población sobre el control de tamaños de porción recomendables en la preparación casera de alimentos y hacer accesibles la disposición de alimentos procesados que se lo permitan. Promover huertos escolares y familiares de traspatio. Dado que el niño se desarrolla en un ambiente familiar, se deberá fomentar también la alimentación correcta en los lugares de trabajo.

A nivel municipal continuar con el trabajo que se están realizando en la Coordinación de Nutrición y en el Comité Municipal de Salud para implementar nuevas estrategias a través de la investigación conjunta con la academia en temas como; la promoción del consumo de verduras, frutas y leguminosas; así como de alimentos con alto contenido de fibra e incremento del consumo de agua natural. ■

**generar una estrategia conjunta para diseñar programas de marketing social dirigidos a niños y sus padres o tutores para la promoción una alimentación correcta**

## Referencias ■

[1] <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/es/>

[2] Gutiérrez J, Rivera-Dommarco J, et al. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*. Cuernavaca, México. Instituto Nacional de Salud Pública.

[3] [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5154226&fecha=04/08/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5154226&fecha=04/08/2010) Norma Oficial Mexicana NOM/008/SSA2010. Para el tratamiento integral del sobrepeso y la obesidad. ANSA

[4] Secretaría de Salud. (2013). *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes* México D.F.

[3] Lozada M, Sánchez-Castillo C, Cabrera G, et al. (2008) *School food in Mexican children*. Public Health Nutrition. 11: 924-933.

[4] Barlow S, et al. (2007). *Expert Committee Recommendations Regarding the Prevention, Assessment, and Treatment of Child and Adolescent Overweight and Obesity*. Pediatrics; 120 (4).

[5] Zimmerman F, Bell J. (2010) *Associations of television content type and obesity in children*. American Journal of Public Health; 100 (2): 334-38

[6] Herrero Aguado C. (2008). *El horario infantil en televisión: de la falta de imaginación a la irresponsabilidad de los mensajes publicitarios*. Trastornos de la conducta alimentaria: (7).

[7] Secretaría de Salud (2002). *Programa Intersectorial de Educación Saludable*. México D.F.

[8] Ortiz-Aldana, Larios García (2013). *Estrategia Estatal para la prevención y el control del sobrepeso, la obesidad y la diabetes*. Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato.

[9] Morales E. (2012). *El problema de la Obesidad Infantil en León, Gto. Propuestas para el Municipio de León*, Universidad Iberoamericana León.

[10] Muñoz A. (2014). "Tipo y consumo de alimentos industrializados y bebidas azucaradas relacionados con el sobrepeso y obesidad en niños escolares". [Tesis de Licenciatura] León, Gto., México: Universidad Iberoamericana León.

# Sustentabilidad Energética

Mtro. Manuel Sánchez Tello  
*Director del Parque Científico y Tecnológico*

Mtro. Mario Corona Palacios  
*Académico del Departamento de Ciencias e Ingeniería*

## Justificación

Actualmente el sistema energético mundial se enfrenta a un futuro incierto. Los constantes conflictos a nivel global, como la agitación en algunas partes del Medio Oriente, principal fuente de petróleo a bajo costo; o el conflicto entre Rusia y Ucrania que ha suscitado inquietud en el suministro de gas, por mencionar sólo un par, ponen en riesgo nuestra seguridad energética.

Si bien los avances tecnológicos y la mayor eficiencia que ellos conllevan nos hacen ser optimistas, son esenciales los esfuerzos políticos constantes para mejorar las tendencias energéticas y con ello mitigar los signos de tensión.

Para el año 2040 se prevé un aumento del 37%<sup>67</sup> en la demanda mundial energética, con un crecimiento concentrado en Asia, Medio Oriente, África y América Latina. Para ese entonces se estima que el suministro energético mundial se dividirá en cuatro partes casi iguales: petróleo, gas, carbón y fuentes de bajas emisiones de CO<sub>2</sub>, lo cual elevaría la temperatura media global a largo plazo en aproximadamente 3.6° C.

Desafortunadamente la situación para nuestro país no es muy halagadora, pues del año 2000 al 2011 el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un crecimiento anual del 1.82%, mientras el consumo en energía creció a promedio anual del 2.08% tasa superior a la que presentó el PIB, mientras que la producción de energía primaria disminuyó a una tasa anual de 0.3%. Por lo tanto, de continuar estas tendencias, para el año 2020 México se convertirá en un país estructuralmente deficitario en energía<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> World Energy Outlook 2014, 12 de noviembre 2014. International Energy Agency

<sup>68</sup> Estrategia Nacional de Energía 2013-2027. Secretaría de Energía.

Por otra parte, México se ha convertido en importador neto de productos finales, como: gasolinas, diésel, turbosina, gas natural, gas licuado a presión (L.P.) y petroquímicos; además, muchos de los sistemas de transporte de energéticos se encuentran obsoletos, con capacidad insuficiente, problemas de integridad física y, en general, se cuenta con pocas rutas de transporte por medio de ductos que provean vías alternas de abastecimiento o que puedan expandirse hacia áreas del territorio nacional que hoy no se encuentran atendidas<sup>69</sup>.

**México se ha convertido en importador neto de productos finales, como: gasolinas, diésel, turbosina, gas natural, gas licuado a presión (L.P.) y petroquímicos**

Aunado a todo esto, nuestro país enfrenta retos en materia ambiental, donde los costos a la salud y al medio ambiente derivados de la generación y del uso de la energía son significativos, ocasionando impactos sobre diversos sectores económicos.

Por todo esto, la eficiencia energética y el correcto aprovechamiento de energías renovables deben ser una herramienta fundamental para aliviar la presión en el suministro de energía, mitigar en parte los efectos en la competitividad de la disparidad de precios entre regiones, así como la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero.

## Problemática

En los últimos años, y debido a la situación anteriormente planteada, el aprovechamiento de las energías renovables en sus diversas formas ha ido tomando lugar en prospectivas gubernamentales, leyes y reglamentos, tanto federales como estatales.

Algunos ejemplos de documentos oficiales que buscan fomentar el uso de energías renovables son:

- Energías Renovables para el Desarrollo Sustentable en México. SENER-GTZ, 2006.
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Diario Oficial de la Federación<sup>70</sup>. 2008.
- Programa Sectorial de Energía 2007-2012, SENER.
- Ley General de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación, junio de 2012.

En el Estado de Guanajuato fue promulgada, en noviembre de 2011, de la *Ley para el Fomento del Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía y Sustentabilidad Energética para el Estado y los*

[http://www.sener.gob.mx/res/PE\\_y\\_DT/pub/2013/ENE\\_2013-2027.pdf](http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2013/ENE_2013-2027.pdf)

69 Idem.

70 El reglamento de esta ley fue promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de septiembre de 2009. <http://www.cre.gob.mx/documento/1570.pdf>

*Municipios de Guanajuato*<sup>71</sup>. Dicha ley marca en su *Artículo 7*, como atribuciones de los municipios, el establecimiento de programas que promuevan el fomento a las fuentes renovables de energía, actividades de divulgación sobre su uso, implementación de mecanismos de su aprovechamiento, instrumentar programas encaminados a su aplicación, y simplificar procedimientos administrativos para la obtención de permisos y licencias para proyectos cuyo objetivo sea la generación de energía con las fuentes mencionadas.

**como atribuciones de los municipios, el establecimiento de programas que promuevan el fomento a las fuentes renovables de energía**

Además, en el *Artículo 8*, indica que “los ayuntamientos deberán establecer la reglamentación necesaria en materia de desarrollo urbano y de construcción, con el fin de aprovechar las energías renovables en las obras públicas y de garantizar la eficiencia energética en las edificaciones, considerando las condiciones del medio ambiente”.

Finalmente, en su *Artículo 7 Transitorio*, menciona que “Los municipios que no hayan expedido su reglamentación a fin de aplicar la presente ley, deberán emitirla en un término de ciento veinte días contado a partir del inicio de vigencia de la presente Ley y aquellos municipios que con anterioridad a la vigencia del presente Ley, cuenten con disposiciones para regular las materias de su competencia, deberán adecuarlos y publicarlos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en el mismo término”.

En lo que respecta al Municipio de León, dentro de los documentos que norman el ejercicio de la construcción, el *Código Reglamentario de Desarrollo Urbano para el Municipio de León* estipula:

- En su artículo 377 fracción VI:

“VI. Promover en sus proyectos acciones de sustentabilidad y aprovechamiento de los recursos naturales, con propuestas para la eficacia y moderación del consumo de energía; teniendo como objetivo principal minimizar el impacto ambiental de las construcciones”.

- Y en su artículo 382:

“La arquitectura ecológica deberá programarse, proyectarse, y ejecutarse, utilizando materiales reciclados y ecotecnias, a efecto de que la construcción sean sustentables para el hombre y el medio ambiente... el DRO y los responsables de este tipo de construcciones, deberán proponer y fundamentar el uso de tecnologías que utilicen energías renovables y que optimicen el aprovechamiento del agua.”

Por su parte, *Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, define entre las acciones de desarrollo urbano que se podrán reglamentar por parte de los municipios:

<sup>71</sup> Ley reformada el 7 de junio de 2013. [http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013\\_CONGRESO\\_Ley\\_para\\_el\\_fomento\\_del\\_aprovechamiento\\_de\\_las\\_fuentes\\_renovables\\_de\\_energia.pdf](http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013_CONGRESO_Ley_para_el_fomento_del_aprovechamiento_de_las_fuentes_renovables_de_energia.pdf)

*“I. La regulación ambiental de los centros de población; la aplicación de medidas, proyectos y acciones para el ahorro de agua y energía; la protección a las zonas de recarga de mantos acuíferos dentro de los centros de población; así como la gestión integral y sustentable de los residuos”.*

Como se puede apreciar, ninguno de los dos códigos marca normativas claras e indicadores que se deban cumplir en materia de ahorro de energía y de aprovechamiento de energías renovables, por lo que es necesario establecerlos, junto con la metodología de cálculo respectiva.

## Propuesta

La propuesta concreta es crear, atendiendo a la *Ley para el Fomento del Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía y Sustentabilidad Energética para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, una Norma Ambiental que tenga por objeto establecer los criterios para el aprovechamiento sustentable de la energía en sus distintas modalidades; los requerimientos mínimos de calidad; las especificaciones técnicas de instalación, funcionamiento y mantenimiento de los sistemas por medio del uso de fuentes renovables de energía; y que se aplique a establecimientos que satisfagan las condiciones de habitabilidad, seguridad, estabilidad, higiene, buen aspecto y sustentabilidad energética<sup>72</sup>. Se puede revisar, a modo de ejemplo, el caso del DF, que cuenta con una norma que *“establece las especificaciones técnicas para el aprovechamiento de la energía solar en el calentamiento de agua en albercas, fosas de clavados, regaderas, lavamanos, usos de cocina, lavanderías y tintorerías”*<sup>73</sup>.

Otra alternativa es incluir en los códigos técnicos y reglamentos de construcción indicadores precisos que deban cumplirse en materia de cobertura energética a partir del aprovechamiento de la energía solar, acompañados de normas técnicas complementarias que especifiquen la metodología aceptada para determinar la correcta cobertura energética a partir un *“Reglamento de construcción para el aprovechamiento sustentable de la Energía”*<sup>74</sup> que rija en el Municipio de León y se aplique a toda obra, instalación pública o privada o subdivisión de predio, que se lleve a cabo en su territorio, ya sea en propiedad pública o privada o en vía pública; y también a la utilización o uso de medios, construcciones, estructuras, instalaciones y servicios públicos.

Dicho reglamento deberá contemplar al menos los siguientes puntos:

**Fijar los requisitos técnicos a los cuales deberán sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vías públicas**

<sup>72</sup> Uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su aprovechamiento, producción, transformación, distribución y consumo, incluyendo la eficiencia energética. Ley para el Fomento del Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía y Sustentabilidad Energética para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

<sup>73</sup> Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-008-AMBT-20005. [http://www.icyt.df.gob.mx/documents/seminarios/energia\\_solar/norma\\_solar.pdf](http://www.icyt.df.gob.mx/documents/seminarios/energia_solar/norma_solar.pdf)

<sup>74</sup> Como ejemplo en materia regulatoria está el Reglamento de Construcción del Municipio de Centro, Tabasco.

- a.** Fijar los requisitos técnicos a los cuales deberán sujetarse las construcciones e instalaciones en predios y vías públicas a fin de que satisfagan las condiciones de “eficiencia energética”.
- b.** Establecer para efectos de este reglamento, la clasificación de las edificaciones en género, ámbito y órdenes de magnitud.
- c.** Determinar los valores mínimos para:
  - i.** Ahorro de energía. Cuyo requisito básico consistiría en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de cualquier tipo de construcción, reduciendo a límites sostenibles su consumo.
  - ii.** Contribución solar mínima en calentamiento de agua de servicio en edificios. Se cubrirá un porcentaje de la demanda de agua caliente de servicio mediante la incorporación en los edificios de sistemas de captación y almacenamiento de energía solar. Dicho porcentaje atenderá a las características climáticas del municipio<sup>75</sup>.
  - iii.** Contribución solar mínima en la climatización de albercas. Se cubrirá un porcentaje de la demanda energética para mantener una alberca en temperatura de uso (27-30°C) a partir de la captación de energía solar. Dicho porcentaje atenderá a las características climáticas del municipio.
  - iv.** Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica en los edificios. Se cubrirá un porcentaje de la demanda de energía eléctrica mediante la incorporación en los edificios de sistemas de generación de energía eléctrica por medio de energía solar, de modo que éste quede interconectado a la red eléctrica existente. Dicho porcentaje atenderá a las características climáticas del municipio, así como a las condiciones del inmueble.

Las Normas Técnicas Complementarias<sup>76</sup> deberán establecer los procedimientos que permitan cumplir las exigencias básicas en el ahorro de energía, y cuya correcta aplicación de cada sección suponga el cumplimiento de las consideraciones mínimas correspondientes.

Para la elaboración tanto del Reglamento como de las Normas Técnicas Complementarias se puede contar con la participación de las universidades y con la asesoría de la Asociación Nacional de Energía Solar<sup>77</sup>, que cuenta con experiencia en este tipo de proyectos.

<sup>75</sup> Se tomó como referencia el “Código Técnico de la Edificación”, que es el marco normativo de España. <http://www.codigotecnico.org/web/recursos/documentos/parteI/parteI/050.html>

<sup>76</sup> Como ejemplo, están las “NORMAS TÉCNICAS COMPLEMENTARIAS PARA LA INSTALACIÓN DE CALENTADORES SOLARES” del Reglamento de Construcción del Municipio de Centro, Tabasco.

<sup>77</sup> [www.anes.org](http://www.anes.org)

**se puede contar con la participación de las universidades y con la asesoría de la Asociación Nacional de Energía Solar**



Por último mencionar los beneficios que tendría la ciudadanía con esta propuesta:

- Menor consumo energético, al contar con construcciones más eficientes y que contengan las condiciones mínimas para incorporar equipos de aprovechamiento solar.
- Certidumbre en las características que deben tener los equipos de aprovechamiento solar que pueda adquirir.
- Posible acceso a financiamientos blandos (preferentemente promovidos por gobierno) para adquirir los equipos solares necesarios<sup>78</sup>.
- Como bien mayor, una reducción en las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera (promedio de 6.24 toneladas de CO<sub>2</sub> por cada metro cuadrado de equipo para aprovechamiento solar térmico instalado<sup>79</sup>).■

---

<sup>78</sup> Un ejemplo de éxito es el programa de Hipoteca Verde del INFONAVIT.

<sup>79</sup> Cálculo obtenido con base en el Factor de Emisión Eléctrico 2013, tomando Diésel como combustible base. <http://www.geimexico.org/factor.html>

“Catorce propuestas para León”  
se terminó de imprimir en los talleres de  
Linotipográfica Dávalos Hnos. S.A. de C.V., Paseo del Moral No.117,  
Col. Jardines del Moral, León, Gto., en mayo de 2015.  
Se imprimieron 500 ejemplares.