

# Problemas Públicos y Políticas Públicas Regionales **IV**

Estudios de caso en el occidente de  
México acercamiento y aportaciones

Hiram A. Ángel Lara  
**coordinador**





# Problemas Públicos y Políticas Públicas Regionales IV

Estudios de caso en el occidente de  
México acercamiento y aportaciones

**Hiram A. Ángel Lara**  
coordinador



Este libro fue financiado con el fondo federal PROINPEP, Programa de Incorporación y Permanencia de Posgrado en el Programa Nacional de Posgrado de Calidad del CONACYT.

El material publicado fue dictaminado por investigadores con amplio reconocimiento científico bajo el sistema de doble ciego emitido por académicos (internos o externos) a esta institución, especialistas en la materia.

Primera edición, diciembre 2021

D.R. © Universidad de Guadalajara  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Periférico Nte. 799, Núcleo Universitario Los Belenes  
45100, Zapopan, Jalisco

e-ISBN: 978-607-571-470-7

Editado por Prometeo Editores, S.A de. C.V.  
Libertad 1457, Col. Americana,  
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco.

Diseño de portada: Eduardo Valdez Neri / Universidad de Guadalajara  
Diagramación: Javier Salazar / Prometeo Editores S.A. de C.V.

Editado y hecho en México  
Edited and made in Mexico

# CONTENIDO

Estudio Introductorio.....	7
<i>Carlos E. Quintero Castellanos</i>	
1. Efecto de la acreditación en la inserción laboral y salario de los recién graduados de programas universitarios del Área de Matemáticas y Ciencias Naturales de Bogotá (Colombia) en el periodo 2006-2014 .....	15
<i>Diego Alejandro Romero Castro, Ricardo Arechavala Vargas</i>	
2. Estudio de percepción del cannabis en estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara: hacia una propuesta educativa que genere información....	65
<i>Salvador Arturo Velázquez Crôtte</i>	
3. Prácticas de Gobierno Abierto desde la narrativa de los actores que participaron en la construcción del primer Plan de Gobierno en el estado de Jalisco (2016-2018) .....	87
<i>Pedro Iván López Mendoza, Freddy Ramón Mariñez Navarro</i>	
4. Espacios culturales universitarios socialmente responsables: un estudio de caso, el Teatro Diana y su manejo de desechos sólidos .....	119
<i>Misael Fernando Servín Orozco, Orlando Reynoso Orozco</i>	
5. Política ambiental y riesgo de inundación por invasión de cauces urbanos: el caso de Plaza Patria y el municipio de Zapopan, Jalisco .....	147
<i>Miguel Angel Vega Machado, Mariano J. Beret Rodríguez</i>	
6. Violencia, juventud y programas de atención focalizadas: el Programa de Intervención Zapopan Rifa.....	171
<i>Froylán Ángel Hernández Ochoa, Hiram A. Ángel Lara</i>	



# Estudio Introdutorio

Dr. Carlos Emigdio Quintero Castellanos<sup>1</sup>

El libro que me honro en presentar, “Problemas Públicos y Políticas Públicas Regionales IV Estudios de caso en el occidente de México acercamientos y aportaciones”, es producto de un proyecto académico que tiene su origen en los desafíos al desarrollo para la región Centro-Occidente de México. Son resultados de investigación que, en mi opinión, trata de complejizar el lenguaje de la política pública, en respuesta de los fenómenos emergentes que aparecen en la región.

Este volumen, editado por el Dr. Hiram Ángel Lara, profesor investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara, así como coordinador del programa de Maestría en Políticas Públicas en la misma institución, forma parte de una colección que sistematiza la experiencia de quienes integramos esta comunidad, así como también de los asuntos a los que abonamos como científicos sociales.

Este estudio introductorio se integra de dos partes. En la primera, hago una declaración de lo que comprendo por la disciplina de la política pública. En síntesis, es, antes que nada, un lenguaje. Un lenguaje que da cuenta de una serie de hechos tangibles e intangibles. Estos hechos son dignos de ser comprendidos y explicados, pero sólo podemos reconocer a la disciplina de las políticas públicas como científica si satisface algunos criterios epistemológicos: aptitud, competencia y precisión. Es una postura epistemológica que reconoce la distinción entre el fenómeno y el estudio del fenómeno (Chalmers, 1990). Después de esta reflexión, revisó con ella los capítulos que conforman este tomo.

El estudio de la política pública comienza con hacerse ducho en el manejo de un lenguaje. Los lenguajes son universos de significados y significantes; complejos en las relaciones que guardan entre las cosas y las palabras que le dan sentido a esas cosas. Los lenguajes son difíciles de abordar, pero fascinantes cuando les aprehendemos. Suscribo la observación de Spink (2019), para

---

1 Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara.  
Email: emigdio.quintero@academicos.udg.mx

quien la política pública es el lenguaje actual sobre el gobierno y aquí abro un poco más el alcance de su observación, de todo lo público. El lenguaje disciplinar que es la política pública, los objetos que le componen, los fenómenos que pretende explicar, y los vínculos que se hacen entre todos ellos, requieren, por tanto, de guía y sustento.

En este momento, al pensar la política pública, construimos un ciclo decisonal que, canónicamente, comienza como un problema que se transforma en un asunto público (Alzate Zuluaga & Romo Morales, 2015; Sabatier, 2007). Después de esto, se evalúan las opciones que, esperamos, resuelvan el problema, eligiéndose la mejor (Aguilar Villanueva, 2003a). Esta elección se implementa para satisfacer la estructura de valores que derivamos del asunto. Al final, se lleva a consecución lo que se eligió. (Aguilar Villanueva, 2003b).

Confiamos en que la política pública elegida es la mejor en función de unos ciertos criterios: eficiencia, eficacia y economía (Weimer & Vining, 2005). Eficiencia en cuanto a no provocar una situación peor que el estatus quo; eficacia en cuanto a que la teoría de cambio que se adopta tenga una relación causal verídica entre lo que se hace y lo que se desea lograr; por último, económica, en cuanto a la razón entre los insumos usados y los productos generados sea la menor. Es decir, la política pública es un lenguaje que busca imprimir racionalidad en la sociedad y el estado (Aguilar Villanueva, 1982, 2012).

Al mismo tiempo, la política pública, no es el único lenguaje, y definitivamente no es el primero, ni monopoliza la bondad en sus intenciones sobre lo público. El derecho, por ejemplo, vuelve inteligible la realidad en la que se inserta el Estado, otorgándole orden desde tiempos antiguos. El derecho romano indicaba los límites y vida política de la Res publica (Sartori, 1992). El derecho indica, además, otras aristas de la relación entre estado y sociedad. La estructura jurídica es parte del cómo se da la interacción entre los poderes estatales y lo no estatal, así como entre los propios poderes del estado (O'Donnell, 2004), la definición identitaria de grupos subalternos pasó por la mirada codificadora del Estado (Scott, 2008), el recorte de una parcela de la realidad social y su reconfiguración para intervenir en ella, es potestad estatal (Beltrán Villalva, 2003). Así, si bien el lenguaje de la política pública no es el único, sí es el que ahora concentra la mayor atención.

No sobra redundar sobre esto, la disciplina de la política pública es cuestión de un lenguaje complejo. Como ello, también evoluciona. Fenómenos emergentes, los cuales no son correctamente contenidos en el conjunto de significados vigentes, son agrupados y se explican con proposiciones novedosas que den cuenta de la especificidad de estos fenómenos.



La labor de construcción estas proposiciones conviniera ser, como indica Sosa (2015), aptas, competentes y precisas. Que las proposiciones de políticas no sean un resultado aleatorio, de la improvisación o de la suerte, que sean aptas. Que sean competentes, las proposiciones de políticas deben orientarse en el sentido que se pretende; si la política atiende, por ejemplo, la salud pública, no puede justificarse si disminuye el desempleo fortuitamente. Ambos son valores deseables, pero una política así no es competente. Por último, las proposiciones de política pública deben ser precisas. Por precisión entenderíamos que hay una correspondencia entre lo que se dice y lo que existe, es una noción simple de verdad.

El primer capítulo “Efecto de la acreditación en la inserción laboral y salario de los recién graduados de programas universitarios del Área de Matemáticas y Ciencias Naturales de Bogotá (Colombia) en el periodo 2006-2014”, lo hicieron Diego Alejandro Romero Castro y Ricardo Arechavala Vargas. Tiene como propósito saber si un programa de acreditación tiene un efecto positivo en la inserción laboral de egresados. Lo más relevante aquí es el uso de una estrategia mixta de investigación, donde se acercan a los actores relevantes en el campo al tiempo que hacen un análisis cuantitativo. Esto fortalece los criterios de precisión del estudio. Donde las conclusiones no descansan en una mirada única.

El segundo capítulo, escrito por Salvador Arturo Velázquez Crôtte, es un “Estudio de percepción del cannabis en estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara: hacia una propuesta educativa que genere información”. El tema del estudio, la percepción de los estudiantes hace una crítica a la competencia con que el Estado mexicano ha definido el problema: uno de criminalidad. El autor, ante la evidencia abrumadora de los efectos perversos de la guerra contra las drogas, hace bien en poner en duda la validez causal entre las acciones de violencia y los resultados que se esperan. Las conclusiones del estudio destacan la disonancia que hay entre la definición estatal del cannabis con la que percepción de un sector importante de la sociedad. La población en estudio, correctamente muestreada, refleja que el uso del cannabis no se observa como un problema de delitos, si no de salud pública.

En el tercer apartado, Pedro Iván López Mendoza y Freddy Ramón Mariñez Navarro, reconstruyen las “Prácticas de Gobierno Abierto desde la narrativa de los actores que participaron en la construcción del primer Plan de Gobierno en el estado de Jalisco (2016-2018)”. El estudio de caso, se hace desde un cruce entre la perspectiva constructivista en políticas públicas, la

formación de la agenda pública y un tema en boga: el gobierno abierto en el estado de Jalisco.

El estudio de caso hace algo muy bien, enmarcar la discusión en cuanto a la importancia que reviste el gobierno abierto. Al introducir con claridad los antecedentes, alcances y propósitos del gobierno abierto, nos hace saber el porqué nos debe, como ciudadanía, importar el tema. No espera, como en otros casos, que la moda intelectual se justifique a sí mismo por ser moda. Nos indica la relevancia que conlleva la construcción de la agenda de gobierno abierto para el caso de Jalisco.

La relevancia del caso se subraya con la metodología, de tipo cualitativo. Adoptan el enfoque narrativo en políticas públicas. Con lo que, al recuperar y sistematizar la evidencia, obtienen la narrativa dominante y su contrario. Lo que es vital para la comprensión del fenómeno. Este enfoque narrativo, en mi opinión, centra lo polémico de la política pública como “el estudio de la acción de las autoridades en el seno de la sociedad” (Meny & Thoenig, 1992, p. 7). Al abordar la construcción de la agenda como un proceso político y con significados en disputa, los autores se alejan de las historias maniqueas; el gobierno abierto, con todas sus buenas intenciones, implica que hay perspectivas en conflicto.

El cuarto trabajo es un estudio descriptivo que hicieron Misael Fernando Servín Orozco y Orlando Reynoso Orozco. El estudio se llama “Espacios culturales universitarios socialmente responsables: un estudio de caso, el Teatro Diana y su manejo de desechos sólidos”. Este trabajo sistematiza con claridad el proceso de implementación de un modelo de manejo de desechos sólidos. Como ejercicio de análisis, es fuerte al asociar la responsabilidad de una institución pública en un esquema más amplio. El sistema de reutilización en el teatro Diana es una innovación dentro del Sistema de Gestión Ambiental de la Universidad de Guadalajara.

Lo eminentemente descriptivo del capítulo le convierte en una buena guía para que otras organizaciones repliquen la experiencia. Como se indica en la literatura especializada (Barzelay et al., 2004; Medina et al., 2017; Yin, 2003), los estudios de caso deben hacernos comprender no sólo el resultado de la decisión, si no también todo el contexto en el cual se produce la decisión. En esto, los autores de este capítulo son abundantes.

El penúltimo capítulo es “Política ambiental y riesgo de inundación por invasión de cauces urbanos: el caso de Plaza Patria y el municipio de Zapopan, Jalisco”, que proponen Miguel Ángel Vega Machado y Mariano J. Beret Rodríguez. Este trabajo es de escala localísima. La intersección de dos municipios, Zapopan y Guadalajara, en el estado de Jalisco, México. Sin embargo, nos

muestra que las afectaciones ambientales no reconocen los límites territoriales y se ven agravadas por lo inefectivo de los gobiernos que los definen.

En primer lugar, sólo por atender una laguna de información, este trabajo es un aporte significativo. El caso que estudian es el claro rompimiento del espíritu de la normativa ambiental en el manejo de cuencas hidrológicas. En esa intersección urbana, desde hace décadas, se ha ido edificando un sobre el lecho de un río. Algo de escándalo. Es mayor el escándalo cuando, con los años y la experiencia, nos sorprendemos con la autorización de ampliaciones a la edificación. Reportan que las inundaciones en el Área Metropolitana de Guadalajara han aumentado más de cuatro veces.

Los resultados y hallazgos de investigación son impecables. Hacen un repaso minucioso de la evidencia, que exponen de manera sistemática y recurriendo a los tecnicismos necesarios. Es un estudio para especialistas. Señalan las áreas que componen el territorio, las dinámicas ambientales y urbanas que le estructuran, las presiones que vienen de ello, la normativa aplicable, y por último, las consecuencias. A mi parecer, denuncian la inacción e incapacidad gubernativa en ese espacio. Las administraciones que concurren en el polígono están en la peor de las situaciones que propone Fukuyama (2004), no pueden hacer algo al respecto, aunque se lo hayan propuesto.

El último trabajo, “Violencia, juventud y programas de atención focalizadas: el Programa de Intervención Zapopan Rifa”, lo hicieron Froylán Ángel Hernández Ochoa e Hiram A. Ángel Lara. Este trabajo provoca dos sensaciones. Una de desolación; los datos de la violencia en México orillan a eso. La otra sensación, de un optimismo humilde. El programa de intervención que analizan hace saber que, en algunos ámbitos de política, hay experiencias que llamaríamos de éxito.

El texto recorre las estadísticas recientes de muerte y violencia en México. Son cifras frías, como el panorama que describen. Lo ponen en perspectiva, para un periodo de ocho años, murieron más personas de manera violenta que en la guerra en Irak. Los estadísticos que comunican no son novedosos. Los hemos sentido como las historias del día a día. No por ello, sobran.

El aporte de Froylán e Hiram tiene una particularidad. Pone en contexto la violencia hacia los jóvenes, pero también pone en contexto las respuestas estatales ante el problema. El programa por analizar es parte de una mezcla de políticas y programas que deviene de una triste curva de aprendizaje. La crítica académica que reportan a privilegiar la violencia con acciones violentas, Para Zapopan Rifa, la habilidad, precisión y competencia de la teoría de cambio no

era ejercer una violencia equivalente al crimen organizado. Implicaba darles una salida a las juventudes vulnerables.

Los autores pudieron quedarse en la descripción. Con ello sería un trabajo más que suficiente. Se propusieron más. Con los datos a mano, hacen un mapeo de los riesgos asociados a la población estudiada. Espero que el diálogo que llevó a cabo el gobierno que implementó el programa lo tome en cuenta, pues provee de una hoja de ruta para la evaluación de su impacto social.

Estos son los capítulos que conforman la obra que la lectora tiene en sus manos. No creo hacerle justicia al esfuerzo de quienes lo escribieron. Los trabajos cubren los criterios epistemológicos de habilidad, competencia y precisión para aumentar la frontera de ese universo contenido en un lenguaje, el de la política pública. Confío haber despertado el interés para que hagan una lectura parsimoniosa del libro.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1982). *Política y Racionalidad Administrativa*. INAP.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003a). Estudio introductorio. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (3rd ed., pp. 15–84). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003b). Estudio introductorio. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (3rd ed., pp. 15–92). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2012). *Política Pública. Una visión panorámica*. PNUD. [www.gobernabilidad.org.bo](http://www.gobernabilidad.org.bo)
- Alzate Zuluaga, M. L., & Romo Morales, G. (2015). *Agendas de gobierno local en plural. Formal, percibida y real. Dos casos de estudio en México y Colombia*. Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a14>
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortázar-Velarde, J. C., & Cejudo, G. (2004). A Conceptual Framework and Methodological Guide for Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region. In L. Jones & R. Schedler, Kuno Mussari (Eds.), *Strategies for Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management)* (Vol. 13, pp. 349–370). Emerald Group Publishing Limited.
- Beltrán Villalva, M. (2003). *La realidad social* (2nd ed.). Tecnos.
- Chalmers, A. F. (1990). ¿Qué es esa cosa llamada ciencia? Una valoración de la naturaleza y el estatuto de la ciencia y sus métodos. In *Teoría* (2nd ed.). Siglo XXI Editores.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado*. Ediciones B.

- Medina, I., Castillo Ortiz, P. J., Álamos-Concha, P., & Rihoux, B. (2017). *Análisis cualitativo comparado (QCA)*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. 1(2), 1–276.
- O'Donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión. In D. Caputo (Ed.), *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. (pp. 149–192). PNUD.
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3–17). Westview Press.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial.
- Scott, J. C. (2008). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (2nd ed.). Yale University Press.
- Sosa, E. (2015). Getting it Right. *New York Times*. <https://opinionator.blogs.nytimes.com>
- Spink, P. K. (2019). *Beyond Public Policy*. Edward Elgar.
- Weimer, D., & Vining, A. R. (2005). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. (4th ed.). Prentice Hall.
- Yin, R. K. (2003). Case Study Research . Design and Methods. In *SAGE Publications* (Vol. 26, Issue 1, pp. 93–96). <https://doi.org/10.1097/FCH.0b013e31822dda9e>



# Efecto de la acreditación en la inserción laboral y salario de los recién graduados de programas universitarios del Área de Matemáticas y Ciencias Naturales de Bogotá (Colombia) en el periodo 2006-2014

Mtro. Diego Alejandro Romero Castro<sup>1</sup>

Dr. Ricardo Arechavala Vargas<sup>2</sup>

## RESUMEN

---

El término acreditación de la calidad en educación superior se refiere a diversas políticas, programas y mecanismos, que buscan el control, la promoción y la garantía de la calidad de las IES por parte del gobierno. El presente trabajo tuvo como objeto analizar a la luz de la teoría de la señalización y el credencialismo, el impacto de la política de acreditación en la tasa de empleo y salario de los recién graduados de programas universitarios del área de conocimiento de Matemáticas y Ciencias Naturales (MyCN) de Bogotá en el periodo comprendido entre 2006 y 2014.

El diseño metodológico de la investigación corresponde a un enfoque mixto que se ajusta al objetivo central del estudio. La metodología cuantitativa se basó en un análisis de datos de la tasa de empleo y salario promedio de los recién graduados de MyCN de Bogotá en el periodo 2009-2014, mientras que la cualitativa se basó en el análisis temático de percepción de empleados de graduados universitarios en esta área.

En términos generales, el estudio permite concluir que el hecho de graduarse de un programa o IES acreditada no representa en el caso específico del

- 
- 1 Economista de la Universidad Santo Tomás de Colombia, maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, actualmente director del Instituto de Aprendizaje a lo largo de la Vida de la Fundación Universitaria del Área Andina (Colombia). Correo electrónico: romerocastro-diego@gmail.com
  - 2 Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Phd en Ciencias Sociales por la Universidad de Standford (EE.UU), actualmente profesor titular y director del Observatorio Tecnológico y el IDITpyme – de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: yukoneagle2@gmail.com

área de MyCN en Bogotá una ventaja para la inserción laboral y remuneración salarial. Si bien los resultados arrojados por este estudio demuestran que los graduados de IES y programas acreditados ganan más, pero se emplean menos, estos no pueden relacionarse con el hecho de provenir de un programa o institución con este reconocimiento, pues los empleadores consultados desconocen o tienen confusión de qué es y qué representa la acreditación.

Según la información recopilada, la acreditación no actúa todavía, al menos en el contexto del área de MyCN en Bogotá, como una señal o credencial que otorga ventajas en el mercado laboral a los recién graduados de programas y universidades con este reconocimiento. Entre las posibles causas de este comportamiento, se encuentra que la información que genera la política de acreditación en Colombia aún no trasciende hacia el campo laboral.

**Palabras clave:** políticas de educación superior, acreditación de la educación, credencialismo, señalización, efecto de políticas públicas.

## INTRODUCCIÓN

En América Latina a partir de la década de los 90 los gobiernos desplegaron múltiples esfuerzos en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al aseguramiento de la calidad de la educación superior, como respuesta al aumento exponencial de la matrícula y el crecimiento significativo de Instituciones de Educación Superior (IES) (Dias Sobrinho, 2007; Fernández, 2008). Del mismo modo, factores como los procesos de internacionalización y de diversificación de la oferta como consecuencia del crecimiento de instituciones privadas y de enseñanza a distancia, han propiciado sistemas educativos heterogéneos que demandan de los Estados el desarrollo de políticas que aseguren la calidad de este nivel educativo (Kis, 2005).

El término aseguramiento de la calidad en educación superior se refiere a diversas políticas, programas y mecanismos, que buscan el control, la promoción y la garantía de la calidad de las IES por parte del gobierno. Regularmente, este último mecanismo se ha implementado en un importante número de países<sup>3</sup> por medio de la acreditación de la calidad de programas

---

3 La práctica de la acreditación se ha popularizado en los últimos años, al punto que son implementados por los gobiernos del 75% de los países que hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en un buen número de países latinoamericanos como México, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador (Dias Sobrinho, 2007; Fernández, 2008; Kis, 2005; Revelo, 2003).



y/o IES, los cuales son evaluados a partir de criterios y estándares previamente definidos y el cumplimiento de sus propósitos declarados (Lemaitre y Zenteno, 2012).

El presente trabajo tiene como objeto analizar el impacto de la acreditación en la tasa de empleo y salario de los recién graduados (individuos que lleven aproximadamente un año en el mercado laboral, contabilizado a partir de su fecha de titulación) de programas universitarios del área de conocimiento de Matemáticas y Ciencias Naturales (MyCN)<sup>4</sup> de Bogotá en el periodo comprendido entre 2006 y 2014.

Para cumplir con el propósito de esta investigación este trabajo se estructura en cinco partes. El primero dedicado a una revisión general del surgimiento de las políticas públicas para la acreditación de la calidad de la educación superior. En la parte dos, se presentan algunos enfoques teóricos relevantes que explican la relación entre educación superior y mercados de trabajo. Por su parte, en la tercer sección se exponen los resultados del estudio a partir de la aplicación de un análisis estadístico de los datos de tasa de empleo y salario, y entrevistas a profundidad con empleadores, a partir de las cuales se infiere impacto de la acreditación en las tasas de empleo y salario de los graduados universitarios de MyCN. Finalmente, en la sección cinco se presentan las conclusiones del trabajo.

Es así, que lo que aquí se presenta es un análisis desde una perspectiva amplia sobre la relación entre la acreditación de programas e IES y el mercado de trabajo, a partir de la siguiente pregunta de investigación:

¿En qué medida y cómo la obtención de la acreditación por parte de un programa o una IES tomada como una señal o credencial en el mercado laboral, representa mejores tasas tasa de empleo y salario de los recién graduados? El caso de los programas universitarios de matemáticas y ciencias naturales (MyCN) de Bogotá en el periodo 2006-2014.

---

4 La concentración en esta área de conocimiento, se justifica por su reconocida importancia en los procesos de mejoramiento de la productividad de las empresas, que según el Banco Mundial (2008), puede acelerarse mediante la formación de capital humano en Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM por sus siglas en inglés) (CONPES, 2015). Asimismo, por la trascendencia que representa concentrar el 26% de los grupos de investigación en Colombia y ser la segunda área de conocimiento que más aporta a programas de doctorado en un contexto como el colombiano con déficit de profesionales con título de este nivel. El periodo de estudio, por su parte, corresponde a los años para los que tiene información el Observatorio Laboral para la Educación (OLE), sistema de información a cargo del MEN, que provee los datos cuantitativos del estudio.

## **IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ASEGURAMIENTO Y ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Según la UNESCO, una de las grandes tareas de la educación superior en el siglo XXI es la de impartir una formación de calidad al mayor número posible de jóvenes que les permita acceder al mercado de trabajo y posteriormente actualizar sus conocimientos (UNESCO, 1998). El cumplimiento óptimo de este postulado implica que los proveedores de este servicio garanticen su calidad, de manera que en el futuro logren incrementar la productividad del trabajador y en general de la economía. Entre razones que destacan Valenti y Castillo (1997) para significar esta relevancia (Pp. 90 – 94), se encuentran que la educación superior es cada vez más un requisito formal para hacer parte de las élites directivas de las organizaciones tanto públicas como privadas, y de los cargos y mandos intermedios de profesionistas.

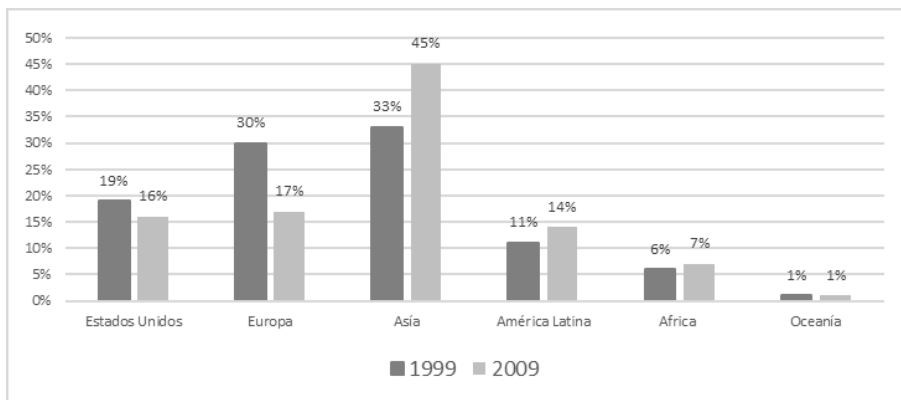
Del mismo modo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) advierten que la educación terciaria en esta región requiere de un papel más activo y especial atención de los Estados para enfrentar retos como el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, la eficiencia interna de las IES, el establecimiento de conexiones entre la educación y los mercado de trabajo, y el desarrollo de actividades de extensión e investigación en un marco de pertinencia (OCDE & CEPAL, 2011).

### **1. Políticas públicas de aseguramiento de la calidad de la educación superior**

Según Velandia (2014), la calidad de la educación superior es “una aspiración comprometida del sistema educativo –instituciones y Gobierno- para garantizar las condiciones excepcionales, diversas, consistentes y adecuadas, requeridas de la oferta de educación superior. Para contribuir, de esta manera, al desarrollo social, económico, cultural y ambiental del entorno nacional y global a través del valor agregado que adquiere el estudiante” (p. 4).

Tomando como referencia esta definición, el aseguramiento de la calidad puede ser uno de los asuntos de mayor iniciativa y preocupación por parte de los Estados. La productividad de un país depende en gran parte de la calidad de su fuerza productiva, que a su vez, se asocia directamente con la formación recibida de los individuos en la educación posterior a la secundaria.

**Ilustración 1.** Participación de la matrícula de educación superior en el mundo en 1999 y 2009



Fuente: Elaboración propia a partir Rodríguez Espinar (2013).

En el caso particular de América Latina, en los últimos años los gobiernos han venido desplegando múltiples esfuerzos en el diseño e implementación de políticas orientadas al aseguramiento de la calidad como respuesta a múltiples fenómenos como el crecimiento demográfico, el aumento significativo de la matrícula de educación superior, los procesos de internacionalización, la diversificación de la oferta y el crecimiento significativo de IES de carácter privado (Fernández, 2008; Kis, 2005).

Este creciente interés por el aseguramiento de la calidad, se explica por un cambio del énfasis de la política pública de educación superior a partir de la década de los 80, periodo en el cual, la mayoría de los países de la región empezaron a prestar mayor atención a los temas relativos a la calidad, dejando a un lado su concentración en aspectos principalmente cuantitativos como el crecimiento del sistema, la ampliación de la cobertura, la construcción de infraestructura educativa y la formación de nuevos docentes. En la década de los 90 en América Latina se inició, en un buen número de casos, el proceso de adecuación institucional y normativa del Estado, dando alcance a desafíos como la medición de los rendimientos de los estudiantes y la evaluación de IES. Este proceso implicó para los países describir y establecer de manera clara los componentes de la calidad de la educación superior, definiendo así, políticas y mecanismos de aseguramiento y mejoramiento continuo de la calidad (Fernández, 2008).

En países como Colombia, Argentina, Chile y México estos ajustes se vieron materializados en 3 hechos principales: (1) ajustes al aparato jurídico y normativo con la aprobación y aplicación de nuevas leyes y decretos oficiales que rigen la educación superior; (2) mayores controles burocráticos a través de la creación de un conjunto de esquemas y modelos de seguimiento que promueven el control y la inspección y vigilancia a las IES; y por último (3) una mayor atención a la garantía de la prestación de un servicio educativo de Calidad, con lo cual se dio surgimiento a los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad, instalando este concepto como un eje transversal de cualquier política o programa relacionado con educación superior (Vitarelli, 2002).

## **2. La acreditación como estrategia para el aseguramiento de la calidad**

Autores como Kis (2005) afirman que existen tres diferentes enfoques con los cuales los Gobiernos gestionan la calidad de las IES, estos son: la acreditación, la evaluación y la auditoria. La adopción de uno o más mecanismos en cada país dependen de los objetivos y enfoque de cada sistema nacional. La acreditación, que normalmente es otorgada por entidades y/o agencias de gobierno, consiste en el reconocimiento público de un nivel deseable de calidad de un programa o una institución respecto a un umbral previamente definido y es el enfoque utilizado mayoritariamente por los países miembros de la OCDE<sup>5</sup>. Por lo general, además de estatus, la obtención de una acreditación representa en un buen número de países<sup>6</sup> el permiso o licencia para operar o la posibilidad de que los programas y estudiantes puedan acceder a recursos de financiación pública o becas.

Según Rodríguez (2004), los mecanismos de acreditación que han puesto en marcha los países buscan ofrecer elementos de confianza sobre la calidad de la oferta educativa, tanto a los estudiantes al momento de elegir el programa donde cursar sus estudios, como a los empleadores en condición de seleccionar los mejores graduados. Tanto los aspirantes a la educación superior como los empleadores demandan regulación y procesos de aseguramiento de la calidad

---

5 El 75% de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE aplican procesos de acreditación en el marco de sus políticas de aseguramiento de la calidad.

6 En el apartado 1.3 sobre el panorama internacional de la acreditación se describen los casos de algunos de los países donde la acreditación representa la licencia para operar o la posibilidad de recibir financiamiento público.

como la acreditación, con el propósito de garantizar que las IES cumplan efectivamente con la calidad prometida (Hall, 2012).

### **3. Panorama de la acreditación en Colombia**

El Sistema Nacional de Acreditación en Colombia se creó mediante los artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992, con el objeto de garantizar a la sociedad que las IES y programas que hacen parte de él, cumplen los más altos requisitos de calidad y realizan sus propósitos y objetivos. Se trata de un instrumento de fomento de la calidad a cargo del CNA, que estimula el mejoramiento continuo y la cultura de la autoevaluación de las instituciones para garantizar el cumplimiento de sus fines (Congreso de la República de Colombia, 1992).

De acuerdo al artículo 3 del Decreto 2904 de 1994, por el cual se reglamentan los artículos 53 y 54 de la Ley 30, el proceso de acreditación “se inicia con la autoevaluación, continúa con la evaluación externa practicada por pares académicos, prosigue con la evaluación realizada por el CNA, y culmina, si el resultado fuere positivo, con el acto de acreditación por parte del Estado”. La acreditación en Colombia contempla procesos de acreditación de programas y de instituciones y tiene un carácter voluntario y temporal, las IES y programas que deciden presentarse para el proceso de evaluación de su calidad con fines de acreditación pueden recibir este reconocimiento, en caso que el CNA conceptúe favorablemente y lo recomiende al MEN, por un periodo de 4, 6, 8 o 10 años (Congreso de Colombia, 1994).

A diciembre de 2015, según datos del MEN, el Sistema de Educación Superior de Colombia contaba con 288 IES, de las cuales 207 eran privadas y 81 públicas. El país alcanza una cobertura del 49,4% en la educación superior, y una matrícula total (pregrado y posgrado) de 2.149.504 estudiantes (MEN, 2016). A esta misma fecha, el 15% de las IES y 12% de los programas académicos contaban con acreditación de alta calidad. La cobertura de la acreditación en términos de matrícula, es decir el porcentaje de estudiantes que asisten a IES acreditadas es del 17%. Un porcentaje de cobertura bajo, si se compara con un país como Chile<sup>7</sup>, que tiene en común con Colombia el carácter voluntario de la acreditación y un número similar de años de vigencia del sistema de aseguramiento de calidad, donde este mismo indicador es del 88%.

---

7 El sistema de aseguramiento de la calidad chileno tiene su origen en 1990, mientras que el colombiano tiene sus inicios en 1992 con la promulgación de la Ley 30 de 1992 (Ley de Educación Superior).

## **ENFOQUES TEÓRICOS Y TENDENCIAS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA RELACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS MERCADOS DE TRABAJO**

La relación entre educación y el mundo laboral ha sido en las últimas décadas un tema de interés de diversas disciplinas entre ellas la sociología, la economía, la administración y la psicología, que han contribuido desde sus campos de estudio y enfoques metodológicos a estudiar los factores que inciden en la inserción laboral de los individuos y responder a la cuestión de la educación como un factor definitivo para garantizar la inserción y una buena remuneración laboral. Entre otras cuestiones, estas disciplinas han intentado responder las siguientes preguntas: ¿El nivel de escolaridad de los individuos tiene relación con su inserción laboral y asignación salarial?, ¿Las habilidades y conocimientos que adquieren los estudiantes en la educación formal son útiles en su desenvolvimiento en los puestos de trabajo? A continuación, se realiza una revisión de las teorías y tendencias de investigación que han intentado dar respuesta a estas preguntas.

### **1. Teorías sobre la relación entre educación superior y mercados de trabajo**

#### *Teoría del Capital Humano (TCH)*

La Teoría de Capital Humano (TCH) tuvo sus inicios en la década de los 60 del siglo XX con los trabajos de los economistas Theodore Schultz, Gary Becker y Jacob Mincer, claros representantes de las teorías económicas neoclásicas. El centro de esta teoría se encuentra en concebir la educación y la capacitación como formas de inversión que producen beneficios a futuro en términos de mayores ingresos, tanto para los individuos educados como para la sociedad en su conjunto. Reconoce que para la explicación de ciertos fenómenos económicos, como por ejemplo, el crecimiento del ingreso nacional, es necesario incluir, además de los factores de capital y trabajo, un tercer factor: el conjunto de habilidades y capacidades de los trabajadores (Schultz, 1999a).

La TCH surge de la discusión económica sobre el efecto de la educación en el aumento de la productividad, parte del supuesto de que a mayor inversión en educación que realicen los individuos, mayores serán sus oportunidades de empleo, mejor será su salario, y por tanto se incentivará el crecimiento económico de los países (Becker, 1993). Las diferencias de ingresos entre

los individuos están estrechamente relacionadas con las diferencias que estos tienen en sus niveles educativos, pues cualquier trabajador no solo aporta su fuerza física y su habilidad natural al sistema productivo sino que además, aporta un bagaje de conocimientos adquiridos a través de la educación recibida, que tiene trascendencia sobre su productividad (Pons, 1999). Lo anterior, es demostrado por Schultz (1999a) a través del análisis de los aumentos de la producción de Estados Unidos en las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, con el cual concluyó que las tasas de rendimiento de la inversión en capital humano fueron marcadamente superiores a las de las inversiones en capital no humano como la maquinaria, las horas de trabajo y la tierra; convirtiendo a las competencias de los trabajadores en uno de los factores claves a la hora de explicar la superioridad productiva de los países desarrollados.

Es así, que “la desigualdad existente entre la distribución de los ingresos y de la renta suele estar relacionada positivamente con la desigualdad existente en la educación y demás tipos de formación” (Becker, 1983; p. 40). Barceinas *et al.* (2001) destacaron la importancia del trabajo de Jacob Mincer, enfocado en estudiar el efecto que ejerce la capacitación en el puesto de trabajo en el aumento de los ingresos de los trabajadores. Destacaron el desarrollo del concepto de tasa de rentabilidad de la educación a que dio lugar Mincer, a través de análisis empíricos sobre la relación entre las variables de educación y experiencia laboral, y distribución de ingresos de los individuos.

No obstante, la contribución más importante de este autor a la TCH consistió en una regresión lineal para calcular la contribución de la experiencia y la educación en los ingresos de los trabajadores. La “función de ingresos”<sup>8</sup> de Mincer, propuso un logaritmo del ingreso como variable dependiente, y la escolaridad y los años de experiencia como variables independientes o explicativas (Barceinas, Alonso, Raymond, & Roig, 2001)

Es así, que a pesar de tratarse de una teoría relativamente sencilla, la TCH logró ubicarse en el centro de las políticas educativas de los Gobiernos, quienes optaron por el aumento de la cobertura con la idea de promover el crecimiento económico.

8 La función típica de ingresos de Mincer es:  $\ln Y = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 X + \beta_3 X^2 + \varepsilon$ .

Donde Y son los ingresos por un periodo determinado, S los años de educación, X la experiencia, X<sup>2</sup> la experiencia potencial al cuadrado (que asume la no linealidad del perfil edad-ingresos),  $\beta_0$  es el intercepto, y representa el logaritmo del salario de un individuo que no tiene educación ni experiencia. En la literatura clásica, los parámetros  $\beta$  representan “la tasa de retorno privada de la educación”. Teóricamente,  $\beta_1$  y  $\beta_2$  deben ser positivos, y  $\beta_3$  debe ser negativo.

La experiencia real en general no es una variable de observación directa, por lo que tradicionalmente se ha utilizado la experiencia potencial (X<sup>2</sup>), esto es: (“edad” - s - 6), lo que supone, adicionalmente, que la educación se inicia a los 6 años (Barceinas, 2001)

## Teorías críticas y complementarias a la TCH

### *Teoría de la señalización*

La Teoría de la Señalización, establece que la educación es un mecanismo para dar señales a los empleadores sobre las características, competencias y expectativas de productividad de los trabajadores en un contexto de información asimétrica como el que representa el mercado laboral (Spence, 1973). Según este enfoque, la educación no es más que una señal para el clásico problema de la obtención de información que afrontan los empleadores que se valen de todo tipo de predictores del desempeño laboral como el sexo, la raza, el estado civil, la edad, la experiencia previa y por supuesto los títulos académicos, que se consolidan como el único insumo o señal de información legalmente permitido y socialmente aceptado (González, 2003).

La idea fundamental de esta corriente es que la educación no aumenta la productividad individual, sino que actúa simplemente como una señal o filtro en el mercado de trabajo. En este sentido, mientras la hipótesis de la TCH se basa en el supuesto básico de que un incremento en la educación provoca un equivalente en la productividad del trabajo, la Teoría de la Señalización argumenta, por el contrario, que el mayor pago recibido por los más educados refleja un fenómeno de señal más que una mayor productividad (Barceinas, 2001; p. 2).

La señalización en este sentido, se contrapone a la TCH, ya que según sus postulados los conocimientos y habilidades no son necesariamente los aspectos más relevantes para definir los ingresos de los trabajadores, sino simplemente las señales iniciales que tienen los empresarios para determinarlos. Este enfoque ayuda a explicar las diferencias salariales y de oportunidades de empleo entre personas con un mismo nivel de enseñanza y de formación, que se diferencian por ejemplo, por quien les hace entrega de la credencial (la IES) y el tipo de ésta (IES o programa acreditado o no acreditado), que son tomados en el mercado de trabajo como una señal de mayor idoneidad para desempeñar cierto cargo.

A la luz de esta teoría de la señalización, la acreditación entendida como un mecanismo de aseguramiento y reconocimiento de la calidad de la educación superior que tiene como finalidad ofrecer elementos de confianza sobre la calidad de la oferta educativa, tanto a estudiantes como empleadores (Rodríguez, 2004), podría ser considerada como una señal a estos últimos, de mayor idoneidad de los graduados para obtener un puesto de trabajo y tener mayores expectativas salariales.



### *Teoría del credencialismo*

La teoría del credencialismo tiene sus inicios con el sociólogo estadounidense Randall Collins y la publicación de su libro “La sociedad credencialista: Sociología histórica de la educación y la estratificación” en 1989. Collins criticó las bases de la TCH a través de una serie de estudios y análisis de datos estadísticos sobre el mercado laboral y la escolaridad en Estados Unidos en el siglo XX, concluyendo, que los títulos académicos expedidos por las universidades, más que servir al mejoramiento de la productividad de los empleados, servían como mecanismo para la formación de clases sociales privilegiadas, pues sus títulos y no necesariamente sus habilidades y conocimientos, les permitían obtener mejores empleos y remuneraciones.

El credencialismo afirma que el aumento de las presiones y demandas por la cobertura educativa presentada desde la década de los 80 del siglo pasado, no se debía necesariamente a una “sed de educación” de la sociedad sino al deseo de aumentar el número de candidatos aptos a los mejores empleos. Collins reconoce que la educación medida en número de años de educación formal, es una de las más importantes variables predictoras del éxito ocupacional de los individuos. Sin embargo, explica a través de evidencia empírica, que esto se debe más al poder “estratificador”<sup>9</sup> de la educación que a las destrezas y habilidades adquiridas en la escuela o la universidad que resultan de escaso valor práctico en los puestos de trabajo (Collins, 1989). “En suma, lo que se aprende en las escuelas tiene mucho más que ver con las normas convencionales sobre los conceptos de sociabilidad y del derecho de propiedad que con técnicas instrumentales o cognitivas” (Collins, 1989; p. 31).

Según Mora (citado en Forero & Gómez, 2008), las diferencias salariales entre los individuos podrían explicarse también por la heterogeneidad de las instituciones de educación que expiden las credenciales:

“(…) esto implica que aunque varios individuos tengan un mismo título, existen distintos retornos a la educación (diferentes “Premium” por la misma credencial) y por tanto distintos niveles de ingreso laboral explicados por la heterogeneidad de las instituciones, que a su vez se refleja en los diplomas. Afirma además que la teoría del capital humano aporta poco para explicar la relación laboral entre trabajadores y empleadores, por lo que es necesario complementar el análisis con la teoría del credencialismo”. (p. 5)

9 Collins (1989) afirmó que la sociedad moderna norteamericana se estratificó alrededor de un sistema de credenciales educativas que determinó en gran medida el acceso a mejores oportunidades profesionales, de la mano de la ideología tecnocrática (gobierno de los intelectuales).

Desde este punto de vista, la valorización y devaluación de títulos dependerá de quien otorgue las credenciales, en este caso las diferentes IES que pueden estar relacionadas con grupos o círculos de influencia y poder para obtener las mejores posiciones sociales y económicas (Forero & Gómez, 2008). Desde el punto de vista de Bidner (2014), el perfil de un solicitante a un empleo no tiene ninguna relevancia si no tiene uno o dos grados de una institución reconocida, sin importar que tan capaz o informado pueda estar.

En resumen, desde el punto de vista del credencialismo, la educación superior está ligada al éxito profesional más por la importancia del certificado o la credencial, que por los conocimientos que estos puedan representar. En este sentido, la acreditación podría ser parte de estas credenciales que *a priori* podrían explicar las diferencias de empleo y salarios de los recién graduados de un mismo programa de educación superior.

## **RELACIÓN ENTRE LA OBTENCIÓN DE LA ACREDITACIÓN POR PARTE DE PROGRAMAS E IES Y LA TASA DE EMPLEO Y SALARIO DE LOS RECIÉN GRADUADOS: EL CASO DE LOS PROGRAMAS UNIVERSITARIOS DEL ÁREA MATEMÁTICAS Y CIENCIAS NATURALES DE BOGOTÁ (2006-2014)**

### **1. Metodología y fuentes de información**

El diseño metodológico de la investigación corresponde a un enfoque mixto que se ajusta al objetivo central del estudio. La metodología cuantitativa se basó en un análisis de datos de la tasa de empleo y salario promedio<sup>10</sup> de los recién graduados de MyCN de Bogotá en el periodo 2009-2014, mientras que la cualitativa se basó en el análisis temático de percepción de empleadores de graduados universitarios en esta área.

Las fuentes de información fueron la base de datos del Observatorio Laboral de Educación (OLE) del MEN, la base de datos programas e instituciones acreditadas reportadas del CNA a diciembre de 2015 y los datos recolectados de las entrevistas realizadas a empleadores. Para el análisis cuantitativo, se estructuró una base de datos de 238 registros<sup>11</sup> (ver tabla 1), que contempló la

10 Con el fin de hacer comparables el salario promedio de los recién graduados, la información fue convertida a precios constantes del 2014.

11 La base de datos descargada del OLE es reportada por registros Programa-Universidad-Año (ejemplo: Biología-Univ.Javeriana-2006). Cada programa puede contar con un máximo de 9 registros

información de 8.554 graduados de 18 diferentes denominaciones de programas universitarios de MyCN ofrecidos por 13 IES (ver tabla 2), clasificados en 5 núcleos básicos de conocimiento

*Tabla 1.* Número de registros en base de datos por NBC y denominación de programa (2006-2014).

NBC (abreviación)	Denominación programa	Número registros por programa	Total registros NBC
<b>Biología, micro-biología y afines (BMA)</b>	Biología	41	<b>104</b>
	Biología Ambiental	7	
	Biología Aplicada	9	
	Biología Marina	9	
	Ciencias Ambientales	2	
	Ecología	9	
	Microbiología	9	
	Microbiología Agrícola y Veterinaria	9	
	Microbiología Industrial	9	
<b>Física (FIS)</b>	Física	18	<b>18</b>
<b>Geología (GEO)</b>	Geología	9	<b>9</b>
<b>Matemáticas, estadística y afines (MEA)</b>	Estadística	13	<b>71</b>
	Informática Matemática	8	
	Matemáticas	50	
<b>Química y afines (QA)</b>	Farmacia	8	<b>36</b>
	Farmacia Industrial	3	
	Química	22	
	Química Industrial	3	
<b>Total general</b>		<b>238</b>	<b>238</b>

Fuente: Elaboración propia.

en la base, uno por cada uno de los años que hay entre el 2009 y el 2014. Es así, por ejemplo, que el programa de Biología de la Universidad Javeriana cuenta con 9 registros por contar con reporte de graduados en todos los años, mientras que este mismo programa, pero de la Universidad del Bosque, cuenta con 6 registros.

Por su parte, para el enfoque cualitativo se realizaron entrevistas semiestructuradas a 8 empleadores de graduados de MyCN de Bogotá, que emplean profesionales de los núcleos de Biología, Microbiología y Afines (BMA), Matemática, Estadística y Afines (MEA), y Química y Afines (QA)<sup>12</sup>. Los empleadores a los que se entrevistó fueron definidos de manera que se contemplaran distintas ramas de actividad, tamaños de empresas y las principales áreas disciplinares en las que se desempeñan.

Cada una de las entrevistas tuvo una duración promedio de 32 minutos y fueron realizadas entre marzo y mayo de 2017 de forma virtual a través del programa de video conferencias *Zoom Cloud Meeting*. El instrumento que guio las entrevistas fue construido previa operacionalización de las variables relacionadas con los enfoques teóricos de la señalización y el credencialismo. El guion de la entrevista contó con 4 secciones: saludo y presentación, mecánica de la entrevista, introducción a la investigación, y preguntas guía. Esta última conformada por 13 ítems organizados por 5 temáticas.

Es así, que partiendo del supuesto que la acreditación puede actuar como una “señal” o “credencial” en el mercado de trabajo, se realizó la operacionalización<sup>13</sup> de los conceptos relacionados con las teorías de la señalización y el credencialismo, a partir de la metodología de Lazarsfeld (1979), de modo que se permitiera la construcción de un instrumento o guion de entrevista acorde con estos enfoques teóricos.

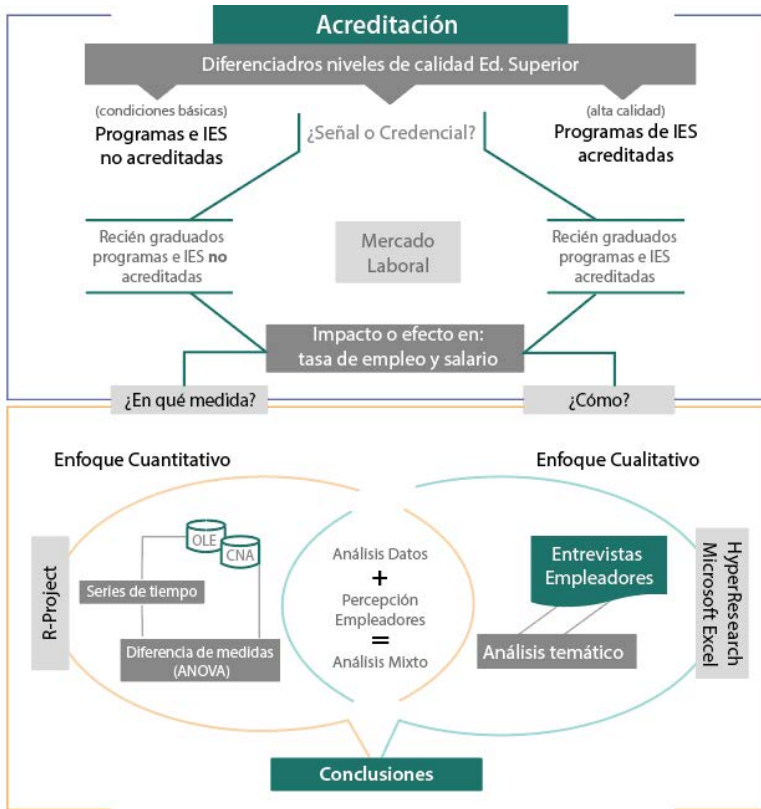
En resumen, el diseño metodológico planteado permitió dar respuesta a las dos cuestiones principales que contiene la pregunta de investigación que motiva este estudio. Por un lado, mediante el análisis de datos estadísticos se observó en qué medida se diferencian las tasas de empleo y salario de los recién graduados de programas e IES acreditadas y no acreditadas; y por el otro, mediante las entrevistas a empleadores, se procuró entender cómo la acreditación puede potencialmente actuar como una señal o credencial en el mercado laboral para que los graduados de IES y programas acreditados obtengan una mejor vinculación y remuneración laboral.

---

12 Se hace énfasis en estos 3 NBC, puesto que en los casos de Física y afines y Geología, se cuenta con información de graduados de dos programas para el primer caso y de uno para el segundo. Lo anterior impide la comparabilidad entre los dos grupos poblacionales definidos para el análisis de los datos: recién graduados de programas e IES acreditadas y recién graduados de programas e IES no acreditadas.

13 La operacionalización se refiere al proceso utilizado en investigaciones de tipo cuantitativo que permite expresar los conceptos teóricos en términos de índices empíricos con el fin de hacer visibles y abarcar las diferentes dimensiones de la concepción teórica que se pretende estudiar.

**Ilustración 2.** Diagrama de metodología de investigación.



Fuente: Elaboración propia.

### Técnicas de investigación

Para realizar el análisis cuantitativo se utilizó el software *R-project*, a partir del cual se aplicaron dos técnicas<sup>14</sup>: un análisis descriptivo de series de tiempo y una evaluación de diferencia de medias de la tasa de empleo y salario de los recién graduados tanto de programas e IES acreditadas como de programas e IES no acreditadas. Esta última, se realizó a través de la prueba de análisis de

<sup>14</sup> Es importante mencionar, que con anterioridad al análisis ANOVA se realizó un modelamiento mediante regresión lineal y logística, teniendo el salario y la tasa de empleo en función de un grupo de variables independientes o explicativas, que resultó en modelos poco confiables, con niveles de predicción y de ajuste muy bajos, que por ende no fueron tenidos en cuenta en el análisis de datos que se presenta más adelante..

varianza -ANOVA, que sirve para evaluar la diferencia de medias en diferentes grupos. Estas técnicas fueron aplicadas en primera instancia, al conjunto total de datos y posteriormente, de manera desagregada por NBC.

*Tabla 2.* Definición de variables de investigación.

Nombre de la variable	Descripción
<b>Tasa de empleo formal recién graduados</b>	Porcentaje de graduados que hacen aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).
<b>Salario promedio recién graduados</b>	Promedio del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los aportes a seguridad social (porción del salario del trabajador que se toma como base para aplicar el porcentaje de aporte respectivo al momento de realizar la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud) de los graduados que trabajan como empleados dependientes y que pertenecen al régimen contributivo. El cálculo del ingreso no incluye a los trabajadores independientes.

*Fuente:* Elaboración propia.

El análisis llevado a cabo a través de estas técnicas fue realizado además por cada una de las dos modalidades de acreditación que existen en Colombia: la acreditación institucional y la acreditación de programas. Esto con el propósito de identificar qué modalidad de acreditación tiene un mayor efecto en cada una de las variables analizadas. En este sentido, la base de datos es utilizada desde estas dos perspectivas. Desde la primera, la base cuenta con 89 registros de IES no acreditadas y 149 de IES acreditadas. Mientras que desde la segunda, la base se divide en 100 registros de programas no acreditados y 138 de programas acreditados.

Por su parte, la técnica de investigación cualitativa utilizada fue la de la entrevista semiestructurada aplicada a empleadores, la cual fue orientada a través de un guion de entrevista conformado por 13 ítems. El análisis de la información recolectada mediante esta técnica se realizó bajo la metodología de análisis temático propuesta por Braun & Clarke (2012), de la cual se tuvieron en cuenta tres etapas. La etapa de *familiarización con los datos*, adelantada una vez realizadas las diferentes entrevistas (que fueron grabadas previo consentimiento de los entrevistados) y que consistió en dos momentos: la toma de notas *in situ* y la revisión y lectura de las entrevistas una vez transcritas. La

etapa de *generación inicial de los códigos*, en la que se realizó la codificación<sup>15</sup> de las entrevistas, generando cuatro códigos: 1) importancia de contar con título profesional; 2) importancia de la IES de procedencia; 3) conocimiento sobre la acreditación; y 4) la acreditación como señal o credencial. El proceso de codificación fue realizado por medio del software *Hyperresearch*, a través del cual se construyó una matriz de sistematización de respuestas conformada por cinco columnas: código, frecuencia, fuente (entrevistado), cita textual y comentarios. Finalmente, la tercera etapa, *consolidación de temas*, se centró en la organización de las ideas y respuestas recurrentes identificadas de tal forma que se permitiera una descripción lógica y ordenada de las percepciones de los graduados.

La información de los empleadores entrevistados, distinguiendo su cargo, nombre y sector de la empresa, número y tipo de graduados que contrata, entre otras; es presentada en la siguiente tabla.

**Tabla 3.** Información empleadores entrevistados y perfil de sus empresas.

Ent.	Cargo y Empresa	Sector de la empresa	NBC de los graduados que contrata	# graduados contratados
Ent. 1	Directora del Departamento de Farmacia de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá	Educación Superior	QA	46
Ent. 2	Jefe de Negocios Interbancas del Banco de Bogotá	Sector financiero	MEA	20
Ent. 3	Director de Estadística del Centro Nacional de Consultoría	Actividades profesionales, científicas y técnicas	MEA	3 de planta más temporales
Ent. 4	Ecólogo investigador de la Fundación Malpelo	Actividades profesionales, científicas y técnicas	BMA	6
Ent. 5	Directora Técnica de Novalfarm Ltda.	Fabricación de productos farmacéuticos	QA	5

15 El término codificación hace referencia al proceso de organizar, manipular y recuperar, los segmentos más significativos de los datos a través de la asignación de etiquetas o membretes basados en los conceptos tomados en cuenta en la investigación. La codificación permite clasificar los datos en unidades analizables y de esa forma, extrapolar de los datos a las ideas. (Coffey & Atkinson, 2003).

Ent.	Cargo y Empresa	Sector de la empresa	NBC de los graduados que contrata	# graduados contratados
Ent. 6	Jefe de Modelos de Riesgo y Crédito Sarlaft, Banco Falabella	Sector financiero	MEA	4
Ent. 7	Jefe del Departamento de Ciencias Biológicas y Ambientales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	Educación Superior	BMA	30
Ent. 8	Gerente de Calidad de Arbofarma SAS	Fabricación de productos farmacéuticos	BMA y QA	14

Fuente: Elaboración propia.

## RESULTADOS

En esta sección se exponen los resultados obtenidos de la aplicación de las técnicas de investigación descritas anteriormente. Se presenta la descripción de las series de tiempo de las tasas de empleo y salario de los recién graduados, y los resultados de la evaluación de diferencia de medias obtenida a través de la prueba ANOVA, tanto desde la perspectiva de la acreditación institucional como de la acreditación de programa en el periodo 2006-2014. Del mismo modo, se describen los principales hallazgos de las entrevistas realizadas a empleadores, haciendo énfasis en los relacionados con el conocimiento que tienen los empleadores sobre la acreditación y la incidencia que tiene este reconocimiento en la decisión de a quién contratar y con qué asignación salarial.

En términos generales, este aparte muestra que, desde el punto de vista cuantitativo, en el caso específico del área de MyCN de Bogotá en el periodo comprendido entre 2006 y 2014, el hecho de graduarse de un programa o una IES acreditada representa menos oportunidades de empleo pero mejor remuneradas, en comparación con los graduados de programas e instituciones no acreditadas. Estos resultados contrastan con la situación nacional, en la que los graduados universitarios de todas las áreas y regiones del país que provienen de IES acreditadas, cuentan con mejores indicadores, tanto de vinculación laboral, como de salario promedio percibido.

La tendencia anteriormente descrita, se replica en el análisis desagregado por núcleo básico de conocimiento. De manera clara, a este nivel de análisis, las tasas de empleo favorecen en todos los casos a los graduados de programas y



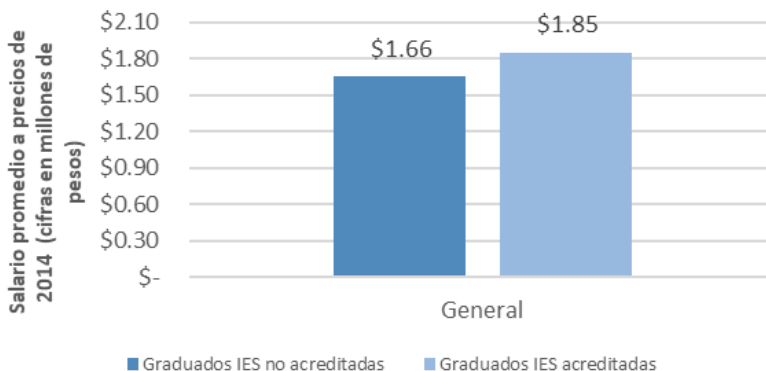
universidades no acreditadas, sin embargo, la ventaja en términos salariales a favor de los graduados de programas acreditados es muy baja.

No obstante, según la información recopilada en las entrevistas a empleadores, estos resultados no se debe necesariamente a la señal o credencial que puede representar la acreditación, de hecho un número bajo de ellos tiene un conocimiento claro de la acreditación y lo que podría representar en términos de calidad de los graduados. Las posibles causas de este comportamiento, de acuerdo al análisis cualitativo, se describen más adelante.

### **Diferencias de tasas de empleo y salario promedio entre recién graduados de programas universitarios de MyCN de IES acreditadas y no acreditadas de Bogotá (2009-2014)**

Desde la perspectiva de la acreditación institucional se observa para todo el conjunto de datos, que el salario promedio de los graduados de IES acreditadas es superior en \$196.868 respecto a los graduados de universidades no acreditadas. En otras palabras, en promedio, un recién graduado de un programa universitario de MyCN entre el periodo 2006-2014 de una IES acreditada de Bogotá, gana 11,9% más que un graduado de una IES no acreditada. En la serie de tiempo presentada en la ilustración 4, se evidencia la ventaja que tienen los graduados de programas de IES acreditadas en términos de salario en la mayoría de años observados, específicamente a partir del 2009, año en el que se observa el mayor diferencial salarial a favor de los graduados de IES acreditadas por un monto de \$613.842, que equivalen a una diferencia del 44,26%.

*Ilustración 3.* Salario promedio de recién graduados general (2009-2014), desde la perspectiva de la acreditación institucional.



Fuente: Elaboración propia.

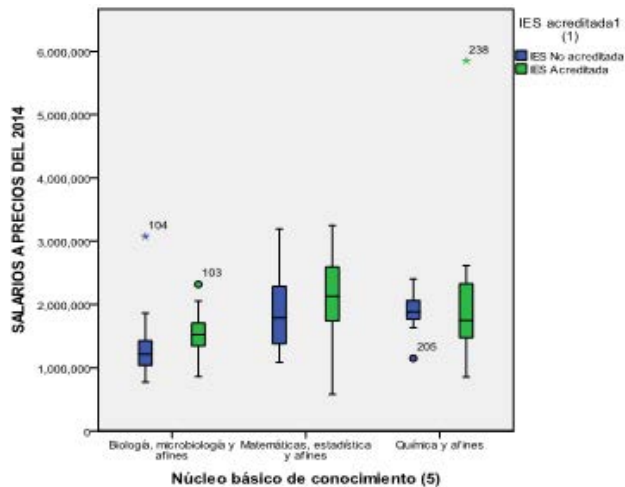
**Ilustración 4.** Salario promedio del agregado de graduados de programas universitarios del área de MyCN de Bogotá por año (2006-2014), desde la perspectiva de la acreditación institucional.



Fuente: Elaboración propia.

Visto de manera desagregada, por NBC, en todos los casos observados existe una diferencia a favor de los graduados de IES acreditadas. En el núcleo de BMA, donde los promedios salariales son inferiores a los de los demás núcleos analizados hay una brecha salarial del 17,7%, mientras que en los de MEA y QA, los diferenciales son del 15,0% y 7,2% respectivamente, como se permite observar en el diagrama de cajas de la ilustración 5.

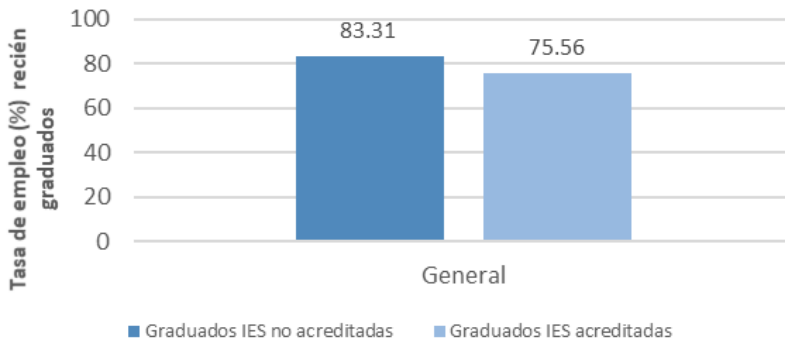
**Ilustración 5.** Salario promedio de recién graduados por NBC (2009-2014), desde la perspectiva de la acreditación institucional.



Fuente: Elaboración propia.

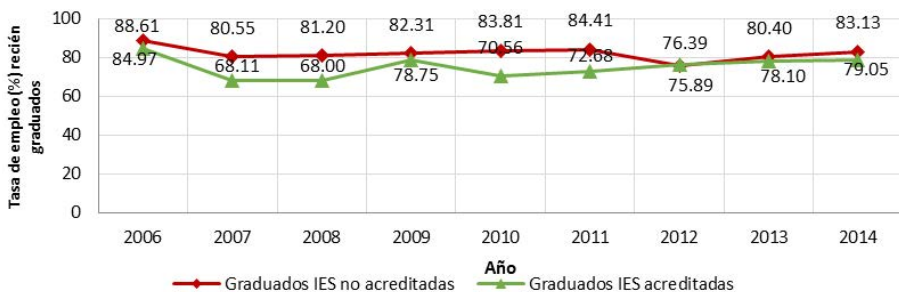
Contrariamente, en términos de tasa de empleo los graduados de IES no acreditadas presentan mejores tasas de empleo que los graduados de IES acreditadas. La diferencia entre uno y otro grupo es de 7,75 puntos porcentuales, que representan una diferencia de 10,25%. Según la evaluación de diferencia de medias llevada a cabo a través de la prueba ANOVA, este diferencial es estadísticamente representativo bajo un nivel de significancia del 5%. Se observa también, que a lo largo del periodo analizado, solo en los últimos 3 años (2012-2014), la tasa de empleo de los graduados de IES acreditadas superó a la de los graduados de no acreditadas, y por un bajo margen, que en ningún caso superó los 5 puntos porcentuales.

*Ilustración 6.* Salario promedio del agregado de graduados entre 2009 y 2014 de programas universitarios del área de MyCN de Bogotá, desde la perspectiva de la acreditación institucional.



Fuente: Elaboración propia.

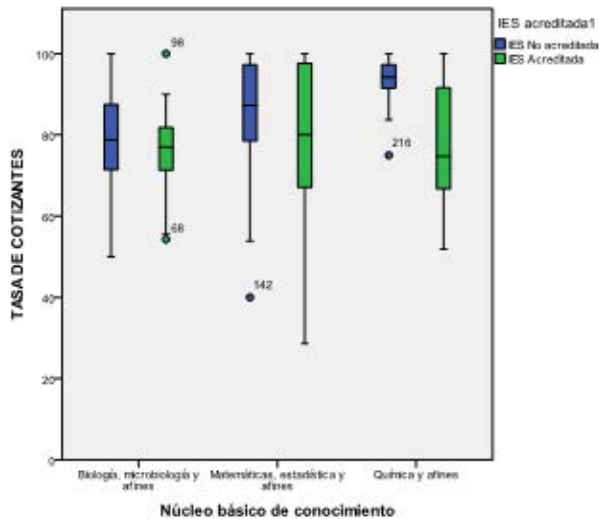
*Ilustración 7.* Tasa de empleo del agregado de graduados de programas universitarios del área de MyCN de Bogotá por año (2006-2014), desde la perspectiva de la acreditación institucional.



Fuente: Elaboración propia.

Desde la óptica de los NBC, en todos los casos, se mantiene la tendencia de los datos agregados. En el NBC de QA se presentó el mayor diferencial de tasa (16,79 puntos porcentuales) a favor de los graduados de IES no acreditadas, que tuvieron una tasa del 93,18% respecto a la tasa de graduados de IES acreditadas que se ubicó en 77,39%. El caso de BMA, presentó el menor diferencial, teniendo una tasa de empleo del 79,28% en el caso de los graduados de no acreditadas, y del 76,35% en el caso de los graduados de acreditadas. Por último, en el núcleo de MEA, los graduados de IES no acreditadas tuvieron una tasa superior en 6,33 puntos porcentuales, ajustando una tasa de 84,49% respecto a la tasa de 78,16% que marcaron los graduados de acreditadas.

*Ilustración 8.* Tasa de empleo de recién graduados por NBC (2009-2014), desde la perspectiva de la acreditación institucional.



Fuente: Elaboración propia.

En suma, desde la perspectiva de la acreditación institucional se observa una ventaja clara en términos de salario a favor de los graduados de IES acreditadas (11,9%), sin embargo, este resultado se revierte cuando se revisan los niveles de tasa de empleo, teniendo que, son más favorables a los graduados de IES no acreditadas (9,3%). La tendencia agregada se replica en los NBC, en los que se destaca el diferencial del 16,9% a favor de los graduados de IES no acreditadas del núcleo de QA, y la diferencia salarial del 17,7%, a favor de los graduados de IES acreditadas del núcleo de BMA de IES acreditadas.

**Tabla 4.** Diferencia absoluta y porcentual de tasa de empleo y salario promedio entre recién graduados de IES acreditadas (IA) y recién graduados de IES no acreditadas (INA).

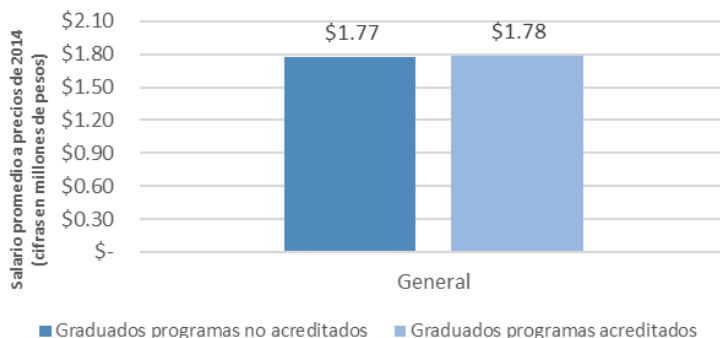
Grupo poblacional	Número de registros			Tasa de desempleo		Salario	
	IA	INA	Total	Variación absoluta	Variación Porcentual	Variación absoluta	Variación Porcentual
General (Agregado de datos)	149	89	138	-7,8	-9,3%	\$196.868	11,9%
Biología, Microbiología y afines (BMA)	67	37	104	-2,9	-3,7%	\$2278.053	17,7%
Matemáticas, estadística y afines (MEA)	43	28	71	-6,3	-7,5%	\$278.053	15,0%
Química y afines (QA)	18	18	36	-15,8	-16,9%	\$136.353	7,2%

Fuente: Elaboración propia.

### **Diferencias de tasas de empleo y salario promedio entre los recién graduados de programas universitarios acreditados y no acreditados del área de MyCN de Bogotá (2009-2014)**

Al evaluar el indicador de salario de los recién graduados de programas universitarios del área de MyCN de Bogotá, se observa que para el periodo comprendido entre 2006 y 2014, a diferencia de la perspectiva de la acreditación institucional, no existe una diferencia significativa entre la asignación salarial de los graduados de programas acreditados y no acreditados. Si bien se observa una pequeña diferencia a favor de los primeros (\$10.038), esta representa apenas el 0,6% y no es estadísticamente representativa bajo un nivel de significancia del 5%.

**Ilustración 9.** Salario promedio de recién graduados general (2009-2014), desde la perspectiva de la acreditación de programas.



Fuente: Elaboración propia.

La baja diferenciación o paridad de salarios presentada entre estos dos grupos poblacionales, se ha mantenido en todos los años entre el 2006 y 2014; pues la diferencia promedio de salarios entre recién graduados de programas acreditados y no acreditados se calcula en 0,01%, teniendo en 2007, 2012 y 2014 los años con el mayor índice de diferencia (0,11%). Estos números reafirman la escasa diferenciación que representa haberse titulado de un programa acreditado en términos de salario percibido en el mercado de trabajo.

**Ilustración 10.** Salario promedio del agregado de graduados de programas universitarios del área de MyCN de Bogotá por año (2006-2014), desde la perspectiva de la acreditación de programas.

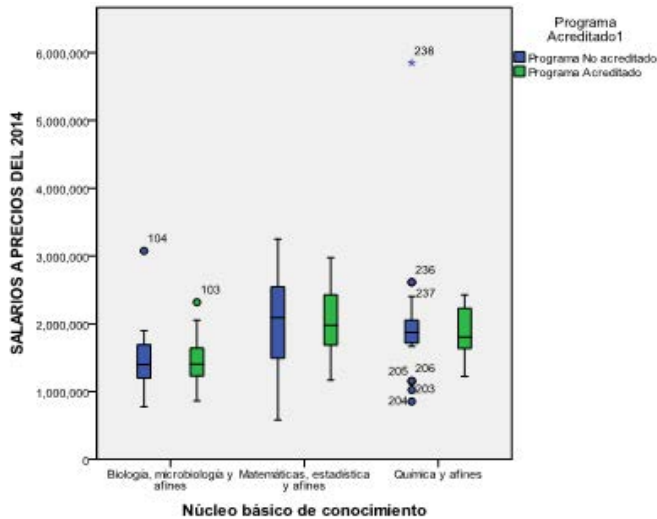


Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los NBC, los datos permiten observar un comportamiento similar. Si bien los datos de los tres núcleos analizados son ligeramente favorables

a los graduados de programas no acreditados, como se observó en el nivel agregado, las diferencias salariales entre uno y otro grupo son mínimas y estadísticamente no significativas (ver anexo 1). Por su parte, esta misma medición en el núcleo de QA es de \$114.941 (5,7%), que aunque superior respecto a los demás núcleos, no es estadísticamente representativo según la prueba de diferencia de medias que se obtiene con el ANOVA.

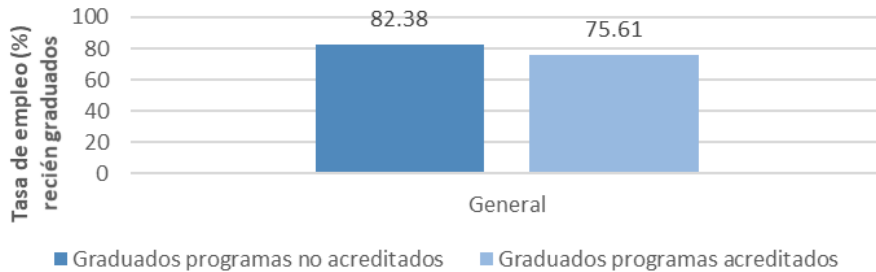
*Ilustración 11.* Salario promedio de recién graduados por NBC (2009-2014), desde la perspectiva de la acreditación de programas.



Fuente: Elaboración propia.

Entre tanto, en el análisis del indicador de tasa de empleo, desde la perspectiva de la acreditación de programa, se evidencia un comportamiento similar al observado en la perspectiva de la acreditación institucional en la que los graduados de IES no acreditadas cuentan con mejores tasas de empleo. En promedio, para el agregado de los datos, un graduado de un programa no acreditado cuenta con una tasa de empleo del 82,38%, número superior en 7 puntos porcentuales respecto a la tasa promedio de los graduados de un programa acreditado que se situó en 75,61%. La diferencia porcentual entre una tasa y otra es del 8,2%, lo cual quiere decir que de cada 10 graduados de programas no acreditados del área de MyCN de Bogotá en el periodo 2006-2014, al menos 8 consiguieron empleo, mientras que en el caso de los graduados de programas acreditados, este número desciende a 7.

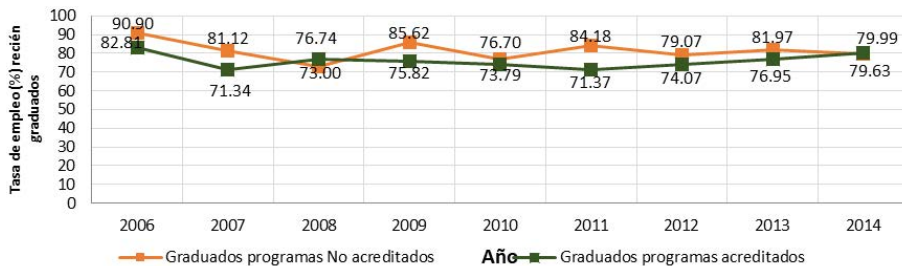
**Ilustración 12.** Tasa de empleo de recién graduados entre 2009 y 2014 de programas universitarios del área de MyCN de Bogotá, desde la perspectiva de la acreditación de programas.



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados descritos en el párrafo anterior, son producto de los resultados de los diferentes años analizados, apuntando que, en 7 de los 9 años que comprende el estudio, la tasa de empleo de los graduados de programas no acreditados es superior a los de programas acreditados. No obstante, es importante señalar que en casos como el del 2010, 2012 y 2013, esta diferencia, en ningún caso, es superior a 5,5 puntos porcentuales. En el caso del 2008, único año en el que se observa una ventaja de tasa de empleo a favor de los graduados de programas acreditados, la diferencia es de menos del 3%, mientras que en el caso del 2014, las tasas de uno y otro grupo son prácticamente iguales. Según la prueba de diferencia de medias obtenida a partir del análisis ANOVA, en el agregado de los datos, la diferencia de tasa de empleo entre los dos grupos analizados, es baja pero estadísticamente significativa (ver anexo 1).

**Ilustración 13.** Tasa de empleo del agregado de graduados de programas universitarios del área de MyCN de Bogotá por año (2009-2014), desde la perspectiva de la acreditación de programas.

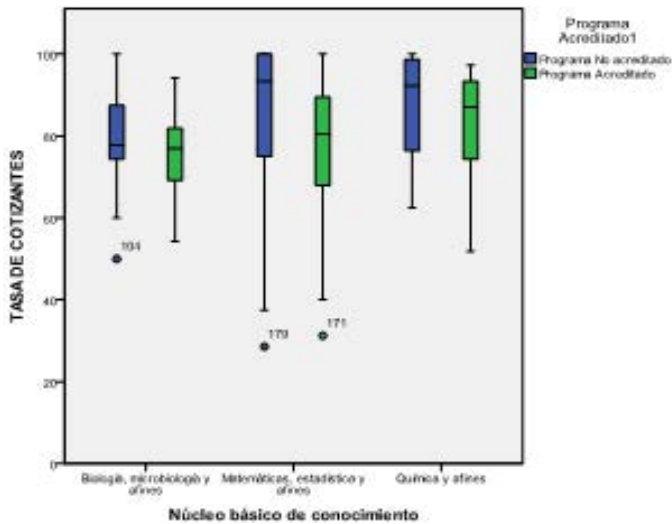


Fuente: Elaboración propia.



Observando estas diferencias en los NBC, se tiene que, en el núcleo de BMA, los graduados de programas no acreditados entre 2006 y 2014 alcanzaron una tasa de empleo del 79,77%, cifra superior a la registrada por los graduados de programas acreditados, que alcanzaron una tasa del 75,71%, siendo esta diferencia la única estadísticamente significativa. Esta misma ventaja, a favor de los graduados de programas no acreditados (aunque estadísticamente no significativa según la prueba ANOVA) se observa en los casos del núcleo de MEA y QA en los que las tasas de empleo de los graduados de programas no acreditados fueron de 83,32% y 87,65%, respectivamente, frente a 77,75% y 82,64% de los programas acreditados.

*Ilustración 14.* Tasa de empleo de recién graduados por NBC (2009-2014), desde la perspectiva de la acreditación de programas.



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, se puede afirmar que, los recién graduados de programas acreditados de MyCN no presentan diferencias salariales respecto a sus pares de programa no acreditados, sin embargo, en términos de tasas de empleo, estos últimos presentan algunas diferencias significativas respecto a los graduados de programas acreditados. Los datos recopilados y analizados demuestran que, las diferencias salariales entre uno y otro grupo, son muy bajas, observando una diferencia agregada de apenas el 0,6% equivalente a \$10.038. Solamente en el caso de los graduados del núcleo de QA, el diferencial salarial

es de más del 5%; caso contrario de los demás escenarios analizados, en los que se presentó un diferencial máximo del 1,2%. Los resultados permiten observar que, los recién graduados de programas universitarios no acreditados de MyCN de Bogotá entre el periodo 2006 y 2014, tuvieron una mejor tasa de vinculación laboral, en comparación con sus pares de programas acreditados. El diferencial de tasas entre uno y otro grupo a nivel agregado fue del 8,2%, cifra estadísticamente representativa según la prueba de diferencia de medias.

*Tabla 5.* Diferencia absoluta y porcentual de tasa de empleo y salario promedio entre recién graduados de programas acreditados (PA) y recién graduados de programas no acreditados (PNA).

Grupo poblacional	Número de registros			Tasa de desempleo		Salario	
	IA	INA	Total	Variación absoluta	Variación Porcentual	Variación absoluta	Variación Porcentual
General (Agregado de datos)	138	100	238	-6,8	-8,2%	10.038	0,6%
Biología, Microbiología y afines (BMA)	61	104	104	-4,1	-5,1%	-17.044	-1,2%
Matemáticas, estadística y afines (MEA)	34	43	71	-5,6	-5,6%	-22.306	-1,1%
Química y afines (QA)	17	19	36	-5,0	-5,7%	-114.941	-5,7%

Fuente: Elaboración propia.

### El punto de vista de los empleadores<sup>16</sup>

A continuación, se presentan los resultados de las entrevistas semiestructuradas realizadas a empleadores de graduados de programas de MyCN de Bogotá. Como ya se explicó anteriormente, las preguntas de la entrevista estuvieron enfocadas en los siguientes ejes temáticos: la percepción de los empleadores sobre la importancia que tiene la IES de procedencia del graduado, su conocimiento sobre la acreditación de IES y programas en Colombia y lo que ello

16 A lo largo de la descripción de estos resultados se ocultará el nombre de las diferentes IES a las que hicieron alusión directamente los empleadores en las entrevistas, evitando así, desviar la atención del estudio en el prestigio y reputación de las instituciones educativas.

representa, y por último, su opinión sobre si la acreditación es o no un aspecto a considerar al momento de contratar a un recién graduado y definir su asignación salarial.

### *Importancia que tiene la IES de procedencia del graduado*

La IES que emite el título de un profesional universitarios de MyCN de Bogotá, es para 6 de los 8 empleadores consultados un aspecto considerado al momento de la contratación y definición del salario de los recién graduados. La IES de procedencia es vista como algo que marca y representa algunas diferencias y niveles de pertinencia y competencia para ocupar los diferentes puestos de trabajo.

La institución de la que tú eres egresado te marca totalmente, en las entrevistas cuando llega un matemático o un estadístico de la [nombre universidad] o de la [nombre IES 6], uno sabe de una qué los separa, el de la [nombre IES 11] posiblemente no sea una persona que se saque la mayor nota en las pruebas técnicas pero es una persona que se sabe expresar súper bien, y luego en aspectos pequeños, pero digamos, en cómo va vestido, en la forma cómo habla, la seguridad, y por el contrario, en el de la [nombre IES 11] uno ve una persona súper buena, que posiblemente tenga una evaluación alta, pero en ocasiones, no digo siempre, pero tienden a tener un poco más de problema con la forma en cómo se expresa, cómo viene vestido para un ambiente formal (Ent. 6)

En algunos casos, la preferencia por el graduado universitario de una u otra IES, tiene que ver con las redes profesionales y el sentido de confianza y pertenencia que se tiene hacia determinada institución. Es evidente que, la experiencia de haber cursado estudios en la misma institución o haber tenido una buena experiencia con profesionales de determinada carrera, influencia la decisión de las personas encargadas de decidir a quién contratar y con qué salario.

Aquí en Colombia si es importante la universidad de la que procede el candidato, es importante por lo menos aquí. Mi jefe es egresado de la [nombre IES 11], él en broma comenta que es uno de los primeros egresados, ya que se graduó en los 70, entonces si hay un cierto sesgo porque el profesional sea de la [nombre IES 11] (Ent. 3).

Asimismo, se encuentran casos en los que las asociaciones de graduados de determinados programas e instituciones ejercen algunos mecanismos eficientes para colocarse en el mercado laboral, que se traduce en redes o contactos con otros graduados de la misma universidad, que puede tener una posición ventajosa en el mercado laboral, en términos de reputación y trayectoria.

Normalmente los estadísticos en Colombia son un grupo pequeño, hay “roscas”, un poco digamos que en la [nombre IES 11] tenemos una asociación no formal de estadísticos, entonces yo he escuchado comentarios de profesionales de otras universidades que dicen que entrar en la “rosca” es difícil, normalmente la gente de la [nombre universidad] de aquí de Colombia tiene una reputación un poco más alta en temas de conocimiento por la reputación de la universidad entonces pienso yo que las compañías tienen preferencia por los profesionales de la [nombre IES 11] (Ent. 3).

Además, la trayectoria de los programas o el reconocimiento de programas “fuertes” en determinadas IES, es con frecuencia un valor añadido al momento de ser considerado para ciertos puestos de trabajo, “es bastante importante el análisis de qué institución viene (el candidato), ya que es natural que cada universidad tenga unas fortalezas” (Ent. 7).

Tenemos que ser sinceros y saber que aquí depende de donde la persona sea egresada es también el conocimiento que trae y lo mismo pasa con las universidades que sacan profesionales, pero yo no puedo comparar una universidad con otra, porque eso ya sabemos cuál es la preparación que traen los profesionales. Desafortunadamente sí, de la universidad que venga depende muchas veces que sea contratado, y también su sueldo (Ent.5).

### *Conocimiento sobre la acreditación*

Uno de los aspectos centrales de las entrevistas realizadas a los empleadores, sin duda, tiene que ver con la información y conocimiento que estos tienen sobre qué es y para qué sirve la acreditación que adelanta el MEN en Colombia, pues de esto depende que pueda ser vista como una señal o credencial en el mercado laboral. En ese sentido, solo dos de los empleadores consultados, que corresponden a los del sector de la educación superior, tienen un conocimiento ajustado a la realidad de lo que significa este reconocimiento. Sin duda, este

hecho se debe a la influencia y alto grado de penetración que han tenido los procesos de aseguramiento de la calidad y particularmente la acreditación en el sistema de educación colombiano.

La acreditación se ha convertido en un estado deseable para todos los programas académicos e IES en el país, lo cual ha promovido el interés por informarse y mantenerse al tanto sobre ella en el ámbito de gestión de las IES.

La acreditación es un proceso voluntario hasta el momento, es el reconocimiento que da el Estado Colombiano, el país, sobre las instituciones y los programas que ofrecen, realmente conozco solamente el de la educación superior, pero presumo que para otras instituciones de básica o de media también exijan parámetros de calidad que simulen la acreditación, pero hasta donde tengo entendido, es un proceso para la educación superior, es un proceso voluntario que conlleva un reconocimiento superior sobre la calidad que tienen esos programas y esas instituciones que ejercen en el territorio colombiano el servicio de la educación. (Ent. 1).

Los demás empleadores consultados (distintos a los del sector de la educación) tuvieron un bajo nivel de conocimiento, o una visión errada de lo que significa y representa la acreditación en el marco de la oferta de educación superior en el país.

Llama la atención la variedad de confusiones que se presentaban con el concepto de la acreditación en el contexto de la educación superior, ya que en algunas ocasiones se confundían con las pruebas de Estado Saber Pro<sup>17</sup> que tienen que aplicar los estudiantes que se encuentran en los últimos semestres de sus carreras universitarias o con el proceso de matriculación de los graduados a los distintos colegios o agremiaciones profesionales. La acreditación en este sentido, es considerada como una consecuencia de los buenos resultados que pueden tener los estudiantes de determinados programas o determinadas IES en las pruebas Saber Pro, o la aceptación de los graduados, previa titulación, a los diferentes colegios profesionales que existen en Colombia.

---

17 Se refiere a las pruebas de estado Saber Pro, que deben realizar todos los estudiantes de últimos semestres de programas universitarios y cuya aplicación es un requisito obligatorio para titularse de un programa de educación superior. La aplicación y posterior publicación de los resultados de las pruebas son responsabilidad del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES).

Sí, yo sé que ahorita para poder acreditar los profesionales que salen de las diferentes universidades estos presentan unos exámenes, pero no sé si esos exámenes realmente dicen qué conocimientos tienen esas personas egresadas, pero sí sé que hay unos exámenes que les toca presentar para poderse graduar (Ent. 5).

Se hacía evidente que en la mayoría de los empleadores entrevistados, el tema de la acreditación no era muy bien conocido. Sin embargo, podría decirse en términos generales que lo asumían o percibían como algo positivo, relacionado con una diferenciación de la calidad de la oferta académica y por lo tanto deseable en los recién graduados que contratan.

Yo lo he escuchado, y no desde el banco como institución sino desde que estaba en la universidad, mencionaban el tema de la universidad y me imagino que es acreditar, que una facultad cumple con estándares, no sé si internacionales, de educación de calidad (Ent. 2).

### **Incidencia de la acreditación en la toma de decisión de los empleadores de a quién contratar y con qué asignación salarial**

En relación a esta temática, que resulta central para el desarrollo de este trabajo, es importante hacer distinción entre tres grupos de percepciones encontradas en los empleadores entrevistados. Las primeras, de empleadores que aun desconociendo o sabiendo muy poco sobre la acreditación, valoraban como algo positivo graduarse de un programa o una IES acreditada, pero que como es apenas previsible no lo tienen en cuenta como insumo de información para contratar a alguien o asignarle su salario; las segundas, que conocen la acreditación o tienen al menos una idea cercana de lo que significa, pero que igual no la valoran al momento de la toma de decisiones; y un tercer grupo de percepciones, provenientes de empleadores que saben qué es la acreditación y la tienen en cuenta de algún modo en las decisiones que toman en el marco de los procesos de contratación.

Los empleadores del primer grupo, expresaron de manera clara la “irrelevancia” de graduarse de una IES o programa acreditado en el campo laboral, afirmando que ese aspecto no se “mira” para contratar a un recién graduado (Ent. 4).

Nosotros no lo identificamos, si yo estoy buscando alguien para contratar y me llega por ejemplo un graduado de la [nombre IES 6] y otro de la [nombre IES 4], yo no sé si las dos facultades están acreditadas o no. Lo desconozco (Ent. 2).

En el caso de la definición de salarios, el Jefe de Modelos de Riesgo del Banco Falabella afirmó que en su área los empleados ya tienen una escala salarial definida que no varía de acuerdo a la IES o el reconocimiento de calidad que esta tenga. Del mismo modo aclara, que si bien preferiría contratar a recién graduados de ciertas universidades que sabe que cuentan con la acreditación, las políticas de su organización, no establece formalmente esta lógica (Ent. 6).

Si me pones de pronto un egresado de [IES 11] o un egresado de [IES 6], que sé que las dos universidades tienen la acreditación más larga obviamente te voy a decir que voy a preferir un egresado de estas universidades, de pronto que a un egresado de una universidad un poco más pequeña. Cuando la decisión depende de mí, eso es importante, pero las políticas de contratación acá no son así (Ent. 6).

En este mismo sentido y pasando a analizar casos del segundo grupo de percepciones, uno de los entrevistados afirmó, que en el caso específico de los graduados del núcleo de MEA, el mercado laboral puede valorar la acreditación no tanto por lo que implica este reconocimiento sino por las diferencias de trayectoria y consolidación que tienen las distintas universidades que ofrecen estos programas en Bogotá.

La educación en Colombia es muy heterogénea, entonces quizás ese sea un factor que hace que el tener el sello de algunas universidades que están acreditadas y (...) reputación funcione, no es lo mismo pensando por ejemplo en estadística y matemáticas si la carrera la produjera una universidad que aquí llamamos de garaje, esos profesionales no tendrían la ventaja de tener un título de una universidad reconocida y tendría menos posibilidades de ser reconocido su trabajo en el mercado laboral (Ent. 3).

La Directora del Departamento de Farmacia de la Universidad Nacional de Colombia, en la cual la acreditación es inoperante por la normatividad que reglamenta el servicio público en Colombia, reconoció sin embargo, la

importancia que puede tener para un graduado haberse titulado de una institución o programa acreditado.

Yo creo que el venir de una buena institución, eso ya está demostrado con la educación media y la básica, (...) cuando hacen el análisis de los indicadores sobre como una persona que procede de cierta institución ha logrado conseguir un mejor salario, una mejor posición le es menos difícil (Ent. 1).

Dentro del grupo de percepción de aquellos empleadores que conocen y además valoran de algún modo el hecho de titularse de un programa o IES acreditada, se encuentra la asociación específica de mejores capacidades científicas y para la investigación de estos graduados.

Digamos para el caso particular de [IES 11], de donde yo provengo, es la institución que tiene acreditación y es de las más altas, está entre las primeras, y esto involucra no solo la evaluación de sus competencias sino también de una forma u otra el tema de lo que tiene que ver con la investigación (Ent. 8).

A modo de conclusión, puede afirmarse que en general los empleadores consultados no tienen un conocimiento cercano a la realidad de lo que es la acreditación y lo que representa, lo cual conlleva a que este aspecto no sea considerado en los distintos procesos de selección que se adelantan en sus organizaciones, aun cuando en general tienen una percepción positiva pero no tan bien informada, de lo que puede representar la acreditación.

## CONCLUSIONES

A continuación, se expondrán las conclusiones que arrojó el estudio tras el análisis del posible efecto de la política de acreditación en la tasa de empleo y salario de los recién graduados de programas universitarios del área MyCN de Bogotá entre los años 2006 y 2014. Para este fin, es importante aclarar, inicialmente, que el análisis del tránsito entre la carrera universitaria y el mercado de trabajo corresponde a un proceso complejo y multicausal (Navarro-Cendejas, 2014), que no puede reducirse únicamente al hecho de proceder de una IES o un programa acreditado, y que por el contrario, constituye un proceso relacionado con la trayectoria de vida o itinerarios vitales de las estudiantes (Acosta & Planas, 2014), en el que se consideraría interesante revisar otros aspectos que



no fueron tomados en cuenta en este estudio, como son el ingreso del hogar de los graduados, la edad, el género y el hecho de tener trabajo antes de la graduación.

En este sentido, más que fijar la atención en el comportamiento del mercado de trabajo, este estudio se enfocó en comprender la forma cómo la acreditación puede marcar una diferencia en los índices de tasa de empleo y salario de los recién graduados, equiparando este reconocimiento al de una señal y/o credencial. Estas limitaciones permitieron acotar el propósito, el alcance y la utilidad del trabajo.

Tomando en cuenta lo anterior, en resumen, se puede concluir que el hecho de graduarse de un programa o IES acreditada no representa en el caso específico del área de MyCN en Bogotá una ventaja para la inserción laboral y remuneración salarial. Si bien los resultados arrojados por este estudio demuestran que los graduados de IES y programas acreditados ganan más pero se emplean menos, estos no pueden relacionarse con el hecho de provenir de un programa o institución con este reconocimiento, pues los empleadores consultados desconocen o tienen confusión de qué es y qué representa la acreditación.

Según la información recopilada mediante entrevistas a empleadores, la acreditación no actúa todavía, al menos en el contexto del área de MyCN en Bogotá, como una señal o credencial que otorga ventajas en el mercado laboral a los recién graduados de programas y universidades con este reconocimiento. Entre las posibles causas de este comportamiento, se encuentra que la información que genera la política de acreditación en Colombia aún no trasciende hacia el campo laboral. La conclusión anteriormente planteada, es respaldada por los siguientes hallazgos:

1. Existe una ventaja salarial a favor de los graduados de IES acreditadas (11,9%) que se revierte al momento de revisar los niveles de tasa de empleo, los cuales son favorables a los graduados de IES no acreditadas (9,3%).
2. Desde la perspectiva de la acreditación de programas, las diferencias salariales entre uno y otro grupo de recién graduados, son menos marcadas, observando una diferencia agregada de apenas el 0,6% equivalente a \$10.038 (3,5 dólares aproximadamente), a favor de los graduados de programas acreditados. Las tasas de vinculación laboral por su parte, son favorables en el agregado a los recién graduados de programas universitarios no acreditados en un 8,2%.

3. La información recolectada a través de las entrevistas demostró que aun cuando todos los empleadores manifiestan haber escuchado en alguna ocasión el término de acreditación de una IES o un programa y lo asocian con algo positivo y deseable en el contexto de la oferta educativa de este nivel, este reconocimiento no es un insumo de información valorado en la toma de decisión de a quien contratar. Esta afirmación descansa en el hecho que solo los empleadores vinculados al sector de la educación superior, conocen correctamente qué es y qué representa la acreditación.
4. La falta de información sobre la acreditación por parte de los empleadores sumado a su confusión con otros mecanismos de aseguramiento de la calidad y regulación de las distintas profesiones es una de las razones por las cuales la acreditación no es una variable determinante en el momento de tomar la decisión de a quién contratar y con qué salario. Este comportamiento puede tener relación con la importancia que le da el mercado laboral y en general los empleadores, al prestigio y trayectoria de las IES. Según la información recopilada a través de las entrevistas, este último es un indicador que puede resultar más valioso al momento de contratar y definir la asignación salarial de sus empleados y parece ajustarse más a la idea de una señal o una credencial.
5. Otro aspecto que resultó importante en la contratación de recién graduados universitarios del área de MyCN de Bogotá y su asignación salarial, es la experiencia laboral. La contratación de los graduados, según los empleadores consultados, está relacionada además del título obtenido y la IES de procedencia, con su experiencia en determinado campo laboral, ya sea desde un acercamiento académico (trabajos de grado relacionados) o desde el punto de vista de las prácticas profesionales o trabajos previos en el caso de estudiantes que tenían un puesto de trabajo desde antes de su graduación.

Estos hallazgos, y en particular los descritos en los puntos 1 y 2, quizá podría llevar a inferir también, desde una lógica muy propia de la TCH, que los recién graduados de IES no acreditadas podrían estar interesados en dejarse enganchar con sueldos más bajos que los de instituciones acreditadas, que esperan un retorno más alto de su inversión, pues los valores de matrícula de

sus programas<sup>18</sup>, y en particular los de origen privado, son más elevados que la media de programas de IES no acreditadas<sup>19</sup>.

Finalmente, podría afirmarse que los resultados obtenidos cuestionan el discurso estatal del MEN en dos sentidos. El primero, en relación el hecho de adjudicar a la acreditación el efecto de generar mejores tasas de empleo y salarios a los recién graduados de programas y universidades con este reconocimiento (MEN, 2016b), pues en el caso específico del área de MyCN de Bogotá, los recién graduados de programas e IES acreditadas cuentan con tasas de empleo inferiores a los de sus pares de programas e IES no acreditadas. El segundo sentido, es consecuencia del primero y tiene que ver con el cuestionamiento del cumplimiento del propósito para el cual fue creada la política de acreditación en la que supuestamente el Estado garantiza que un programa o IES que obtiene este reconocimiento “cumple con los más altos requisitos de calidad y realiza sus propósitos y objetivos” (Congreso de la República de Colombia, 1992, p. 30), entre los que se encuentra, según los propios lineamientos del CNA, el reconocimiento e inserción de sus graduados en el mercado de trabajo y su desempeño laboral (CNA, 2013).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A., & Planas, J. (2014). *La arquitectura del poliedro Itinerarios universitarios, equidad y movilidad ocupacional en México*. Guadalajara: Editorial Universitaria Universidad de Guadalajara. Recuperado a partir de [http://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/ARQUITECTURA%20DEL%20POLIEDRO\\_LibroCompleto.pdf](http://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/ARQUITECTURA%20DEL%20POLIEDRO_LibroCompleto.pdf)
- Barceinas, F., Alonso, J., Raymond, J., & Roig, J. (2001). Hipótesis de señalización frente a capital humano. Evidencia para el caso español. *Revista Economía Aplicada*. Recuperado a partir de <http://www.etla.fi/PURE/REA.pdf>
- Becker, G. (1983). Inversión en Capital Humano e Ingresos. En L. Toharia, *El Mercado de Trabajo: teorías y aplicaciones* (1ª ed., 4ª imp.(12/1983), p. 528 páginas). Madrid (España): Alianza Editorial, S.A.

---

18 En el contexto colombiano, la acreditación es considerada como una justificación válida para que las IES eleven sus valores de matrícula por encima del Índice de Precios del Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior, el cual opera como medida de referencia para que el MEN ejerza un control sobre estos aumentos (MEN, 2013).

19 La diferencia del valor de matrícula promedio en 2014 entre los programas de IES acreditadas y no acreditadas fue del 153% a favor de los primeros.

- Becker, G. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. (Vol. Chicago, Ill.). Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Bennet, M. (2015). Senator Michael Bennet Web Page. Recuperado a partir de <https://www.bennet.senate.gov/?p=release&id=3468>
- Botero, J. (2010). Evaluación del impacto del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de as Educación Superior en Colombia. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Bourdieu, P. (1998). *Capital cultural, escuela y espacio social*. (I. Jimenez, Trad.) (Segunda edición). México Distrito Federal: Siglo XXI editores. Recuperado a partir de <https://detemasytemas.files.wordpress.com/2012/05/capital-cultural-escuela-y-espacio-social.pdf>
- Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. En H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf, & K. J. Sher (Eds.), *APA handbook of research methods in psychology, Vol 2: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological* (pp. 57–71). Washington, DC, US: American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Celis, J. (2011). Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Colombia: Tendencias, retos y perspectivas. Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- CNA. (2013). Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado. Consejo Nacional de Acreditación de Colombia (CNA). Recuperado a partir de [http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359\\_pregrado\\_2013.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_pregrado_2013.pdf)
- CNA. (2014). Lineamientos para la Acreditación Institucional. Consejo Nacional de Acreditación de Colombia (CNA). Recuperado a partir de [http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359\\_Acuerdo\\_3\\_2014\\_Lin\\_Acr\\_IES.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_Acuerdo_3_2014_Lin_Acr_IES.pdf)
- CNA. (2015). *Base de datos de programas e instituciones acreditadas a diciembre de 2015*. Consejo Nacional de Acreditación de Colombia (CNA). Recuperado a partir de [http://www.cna.gov.co/1741/articles-322100\\_Boletin\\_marzo\\_2015.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-322100_Boletin_marzo_2015.pdf)
- CNA Chile. (s/f). Todas las Noticias [Institucional]. Recuperado el 10 de mayo de 2017, a partir de <https://www.cnachile.cl/noticias/SitePages/Todas%20las%20Noticias.aspx>
- Coffey, A., & Atkinson, P. (2003). *Encontrar el sentido a los datos calitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Collins, R. (1989). *La sociedad credencialista*. Ediciones AKAL.
- Congreso de Colombia. Decreto 2904 de 1994, , por el cual se reglamentan los artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992 (1994).

- Congreso de la República de Colombia. Ley 30 de 1992. Por el cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, Pub. L. No. Ley 30 de 1992, 26 (1992). Recuperado a partir de [http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370\\_ley\\_3092.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articles-186370_ley_3092.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación., Pub. L. No. Ley 115 de 1994, 50 (1994). Recuperado a partir de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf)
- CONPES. (2015). Documento CONPES: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2015-2025. Recuperado a partir de <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/conpes-borrador-cti.pdf>
- DAFP. (s/f). Información general - Función Pública [Institucional]. Recuperado el 15 de mayo de 2017, a partir de <http://www.funcionpublica.gov.co/informacion-general>
- Dias Sobrinho, J. (2007). Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. *La educación superior en el mundo*, 282–295.
- Eaton, J. S. (2011). U.S. Accreditation: Meeting the Challenges of Accountability and Student Achievement. *Evaluation in Higher Education 5:1 (June): 1-20*, 1–20.
- Eaton, J. S. (2012). The Future of Accreditation\_Planning\_HE\_JE.pdf. *Planning for Higher Education, Volume 40*(Number 3), 8–15.
- ECA. (2014). Mutual recognition - ECA [Institucional]. Recuperado el 10 de mayo de 2017, a partir de <http://ecahe.eu/home/services/joint-programmes/multra/>
- Edo, C., & Langouche, G. (2012). Observation report: Consejo Nacional de Acreditación de Colombia. European Consortium for Accreditation (ECA).
- El Espectador. (2012). ¿Para qué sirven las pruebas Saber Pro? *ELESPECTADOR.COM*. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/sirven-pruebas-saber-pro-articulo-352085>
- ENQA. (2005). Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior. European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki. Recuperado a partir de [http://www.cna.gov.co/1741/articles-186502\\_Criterios\\_Calidad\\_Europa](http://www.cna.gov.co/1741/articles-186502_Criterios_Calidad_Europa)
- ENQA. (2010). *ENQA: 10 years (2000–2010). A decade of European co-operation in quality assurance in higher education* (10th Anniversary publication). Helsinki (Finlandia). Recuperado a partir de <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ENQA-10th-Anniversary-publication.pdf>
- Espinoza, O., & González, L. E. (2012). Estado actual del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior en Chile. *Revista de la Educación Superior ANUIES*, Vol. 41(162). Recuperado a partir de <http://publicaciones.anuiex.mx/revista/162>

- EUA, URASHE, ESU, ENQA, BusinessEurope, EI, & EQAR. (2015). Criterios y directrices para el aseguramiento de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior. Aprobado por la Conferencia de Ministros de mayo de 2015. Documento preparado por European Association for Quality Assurance in Higher Education (EUA), European Students' Union (URAS), European University Association (ESU), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE), Education International (EI), BUSINESSEUROPE y European Quality Assurance Register for Higher Education (ENQA). Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Recuperado a partir de [http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20Spanish\\_by%20ANECA.pdf](http://www.enqa.eu/indirme/esg/ESG%20in%20Spanish_by%20ANECA.pdf)
- Fernandez, N. (2008). Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional. En *Hacia una Política Regional de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior para América Latina y El Caribe*. (pp. 57–108). Caracas: UNESCO - IESALC. Recuperado a partir de [http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_fabrik&view=details&formid=2&rowid=170&lang=en](http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&view=details&formid=2&rowid=170&lang=en)
- Fernández, N. (2008). Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la Educación Superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional. En *Hacia una política regional de aseguramiento de la calidad en educación superior para América Latina y el Caribe*. Caracas: UNESCO - IESALC.
- Forero, N. Y., & Gómez, M. R. (2008). Determinantes de los ingresos laborales de los graduados universitarios en Colombia: un análisis a partir de la Herramienta de Seguimiento a Graduados. (Spanish). *Revista de Economía del Rosario*, 11(1), 61–103.
- Gacel-Ávila, J. (2011). Impacto del proceso de Bolonia en la educación superior de América Latina. Recuperado el 1 de septiembre de 2016, a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78018793010>
- González, S. (2003). *Inserción laboral, desajuste educativo y trayectorias laborales de los titulados en Formación Profesional Específica en la isla de Gran Canaria (1997-2000)* (Tesis Doctoral). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España., Gran Canaria (España). Recuperado a partir de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/smgb/index.htm>
- Hall, J. (2012). Higher-Education Accreditation Market Regulation or Government Regulation? *Independent Review*, 17(2), 233–238.
- Harvey, L., & Newton, J. (2004). Transforming Quality Evaluation. *Quality in Higher Education*, 10(2), 149–165.
- Humphreys, D., & Gaston, P. L. (2015). Quality Assurance and Accreditation in Challenging Times. *Liberal Education*, 101/102(4/1), 14.

- ICFES. (2015). Información de la prueba Saber Pro - Icfes Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación [Institucional]. Recuperado el 10 de mayo de 2017, a partir de <http://www.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/saber-pro/informacion-de-la-prueba-saber-pro>
- Ipsos para CNA Chile. (2010). Estudio exploratorio sobre efectos de la Acreditación Institucional en la calidad de la educación superior en Chile.
- Kido, A., & Kido, M. T. (2015). Modelos teóricos del capital humano y señalización: un estudio para México. *Contaduría y Administración*, 60(4). Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=39541189003>
- Kis, V. (2005). Quality Assurance in Tertiary Education: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects - Buscar con Google. Recuperado a partir de <https://www.google.com.mx/search?tbm=bks&hl=es&q=Quality+Assurance+in+Tertiary+Education%3A+Current+Practices+in+OECD+Countries+and+a+Literature+Review+on+Potential+Effects#q=Quality+Assurance+in+Tertiary+Education:+Current+Practices+in+OECD+Countries+and+a+Literature+Review+on+Potential+Effects&hl=es>
- La falta de profesionales con doctorado limita la investigación de calidad en Colombia: Colciencias. (2015). *Diario Dinero (versión digital)*. Recuperado a partir de <http://www.dinero.com/pais/articulo/colciencias-explica-retos-para-sacar-adelante-ciencia-tecnologia-colombia/215272>
- Lazarfield, P. (1979). Conceptos a los índices empíricos. En *Metodología de las Ciencias Sociales* (2ª edición, pp. 35–46). Barcelona: Editorial Laia. Recuperado a partir de <http://www.igeograf.unam.mx/sigg/utilidades/docs/pdfs/posgrados/ingreso/Lectura4.pdf>
- Lemaitre, M. (2004). Redes de agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior a nivel internacional y regional. *Revista Iberoamericana de Educación - Número 35*, 35, 73–87.
- Lemaitre, & Zenteno (Eds.). (2012). Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica: Informe 2012. CINDA. Recuperado a partir de <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Aseguramiento-de-la-calidad-en-Iberoam%C3%A9rica-2012.pdf>
- MEN. (2010a). Instituciones de Educación Superior - Ministerio de Educación Nacional de Colombia [Institucional]. Recuperado el 10 de mayo de 2017, a partir de <http://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Sistema-de-Educacion-Superior/231240:Instituciones-de-Educacion-Superior>
- MEN. (2010b). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior - Ministerio de Educación Nacional de Colombia [Institucional]. Recuperado el 10

- de mayo de 2017, a partir de <http://www.mineduccion.gov.co/portal/Educacion-superior/Sistema-de-Educacion-Superior/235585:Sistema-de-aseguramiento-de-la-calidad-de-la-educacion-superior>
- MEN. (2016a). *Estadísticas de Educación Superior* (Estadístico No. Estadísticas de Educación Superior. Junio de 2015) (p. 1). Bogotá: Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MEN).
- MEN. (2016b). Perfil académico y condiciones de empleabilidad: Graduados de Educación Superior (2001–2014). Recuperado a partir de [http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/articles-348102\\_recurso\\_3.pdf](http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/articles-348102_recurso_3.pdf)
- MEN. (s/f). ¿Qué es el SNIES? - Sistemas información. Recuperado el 10 de mayo de 2017, a partir de <http://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-211868.html>
- MINEDUC. (s/f). La importancia de la calidad [Institucional]. Recuperado el 10 de mayo de 2017, a partir de <http://www.mifuturo.cl/index.php/2011-09-25-19-46-31/contenido-b>
- Navarro-Cendejas, J. (2014). *La inserción laboral de los graduados universitarios. Perspectivas teóricas y tendencias internacionales en la investigación*. (Primera edición). México: ANUIES.
- OCDE, & CEPAL. (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado a partir de <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/1eo-2012-es>
- OECD, IBRD, & The World Bank. (2013). *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado a partir de <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264180710-es>
- Pons, M. (1999). Determinación salarial: Educación y habilidad. Análisis teórico y empírico del caso español. Recuperado a partir de <http://roderic.uv.es/handle/10550/15154>
- Revelo, J. (2003). Sistemas y organismos de evaluación y acreditación de la educación superior en Iberoamerica: Reto de garantía y de fomento de la calidad. Consejo Nacional de Acreditación de Colombia (CNA). Recuperado a partir de [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiwxtnt\\_K\\_PAhVKOyYKHbS5CiYQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jdc.edu.co%2Fcreditacion%3Fdownload%3D10%3Asistemas-de-organismos-de-acreditacion&usq=AFQjCNEiUx4-eKk0X-NydeIfR9ExSOTUZO](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiwxtnt_K_PAhVKOyYKHbS5CiYQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jdc.edu.co%2Fcreditacion%3Fdownload%3D10%3Asistemas-de-organismos-de-acreditacion&usq=AFQjCNEiUx4-eKk0X-NydeIfR9ExSOTUZO)
- Ríos, C. (2008a). ¿Quién Controla a Las Instituciones De Educación Superior En Los Estados Unidos De Norteamérica? Recuperado el 25 de diciembre de 2016, a partir de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60418920011>



- Ríos, C. (2008b). ¿Quién controla a las instituciones de educación superior en los Estados Unidos de Norteamérica? *Revista de la educación superior*, 37(147), 149–162.
- Rodríguez. (2004). Acreditación ¿Ave fénix de la educación superior? En *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2004*, pp. 175-222. (Vol. UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 175–222.).
- Rodríguez Espinar, S. (2013). *Panorama internacional de la evaluación de la calidad en la educación superior* (Vol. 22). Madrid (España): Editorial Síntesis. Recuperado a partir de <http://www.sintesis.com/biblioteca-de-educacion-145/panorama-internacional-de-la-evaluacion-de-la-calidad-en-la-educacion-superior-libro-1756.html>
- Ruíz, E. (2009). *Diferenciación de la educación superior: sus relaciones con el mundo laboral* (Universidad Nacional Autónoma de México). Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores, S.A. de C.V.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Recuperado a partir de <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264046535-en>
- Sanyal, B. C., & Martin, M. (2007). Garantía de la calidad y el papel de la acreditación: una visión global. *La Educación superior en 2007- Acreditación para la Garantía de la Calidad: ¿Qué está en Juego?* Recuperado a partir de <http://upcommons.upc.edu/handle/2099/7499>
- Shultz, T. (1999a). La inversión en capital humano. En *Sociología de la Educación* (1.ª edición: enero 1999, pp. 85–96). Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Shultz, T. (1999b). La inversión en capital humano. En M. Enguita (Ed.), *Sociología de la educación: Lecturas básicas y textos de apoyo* (1.ª edición: enero 1999, p. 763). Madrid (España): Editorial Ariel S.A.
- Sojo, C. (2004). La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 137–155. <https://doi.org/10.2307/3541447>
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3. pp. 355-374. Recuperado a partir de <http://www.jstor.org.wdg.biblio.udg.mx:2048/stable/1882010?Search=yes&resultItemClick=true&searchText=-job-market&searchText=signaling&searchText=spence&searchUri=%2Fac-tion%2FdoBasicResults%3FQuery%3Djob-market%2Bsignaling%2Bspen-ce%26amp%3Bprq%3Djob-market%2Bsignaling%2Bmodel%26amp%3Bgrou-p%3Dnone%26amp%3Bso%3Drel%26amp%3Bhp%3D25%26amp%3Bwc%-3Don%26amp%3Bfc%3Doff%26amp%3Bacc%3Doff>

- Teaching and Learning Laboratory. (s/f). Intended Learning Outcomes | MIT Teaching and Learning Laboratory. Recuperado el 10 de mayo de 2017, a partir de <http://tll.mit.edu/help/intended-learning-outcomes>
- Teichler, U. (2003). Aspectos metodológicos de las encuestas a graduados universitarios. En *Métodos de análisis de la inserción laboral de los universitarios* (pp. 15–29). Madrid (España): Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.
- UNESCO. (1998). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. UNESCO.
- USDE. (2006). *A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education, Final Report* (A Report of the Commission Appointed by Secretary of Education Margaret Spellings). Washington D.C. Recuperado a partir de <http://www2.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/reports/final-report.pdf>
- Velandia, C. (2014). *Informe: Monitoreo de la Calidad en las IES* (Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)). Consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado a partir de [angulovelandia.com/wp-content/uploads/2015/02/resumen-5.pdf](http://angulovelandia.com/wp-content/uploads/2015/02/resumen-5.pdf)
- Westerheijden. (2008). Excellence in European Higher Education. Bologna, and Beyond? Center for Higher Education Policy Studies School of Management and Governance University of Twente. Recuperado a partir de <http://doc.utwente.nl/89216/1/Excellence%20in%20European%20higher%20education%201a.pdf>

## ANEXO 1

### Informe Cuantitativo

#### 1. Descripción de la información:

La información disponible corresponde 238 registros de agregados Universidad-Programa de universidades en Bogotá de programas en ciencias, para cada uno se cuenta con las siguientes variables:

**Tabla.** Definición de variables de investigación para modelamiento de regresiones.

Tipo de variables	Nombre de la variable	Descripción
Dependientes	Tasa de empleo formal recién graduados	Porcentaje de graduados que hacen aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).
	Salario promedio recién graduados	Promedio del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los aportes a seguridad social (porción del salario del trabajador que se toma como base para aplicar el porcentaje de aporte respectivo al momento de realizar la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud) de los graduados que trabajan como empleados dependientes y que pertenecen al régimen contributivo. El cálculo del ingreso no incluye a los trabajadores independientes.
Independientes	Acreditación institucional según año de graduación	Variable dicotómica (0/1) que indica si la IES que ofrece el programa académico cuenta (1) o no (0) con el reconocimiento de la acreditación en el año de corte de la información.
	Vigencia de la acreditación institucional	Variable numérica discreta que indica el número de años por el cual le fue otorgada la acreditación a las IES. En Colombia, el MEN otorga acreditaciones por 4, 6, 8 o 10 años.
	Trayectoria de las IES en el Sistema Nacional de Acreditación (SNA)	Variable numérica que indica el número de años acumulados que tiene la IES en el SNA, es decir el número de años desde la primera vez que obtuvo la acreditación hasta la fecha de graduación de los recién graduados que se analizan.
	Tipo de acreditación institucional (sin acreditación, primera acreditación, renovación)	Variable categórica que indica el tipo de acreditación que tiene la IES que oferta el programa.
	Acreditación del programa según año de graduación	Variable dicotómica (0/1) que indica si el programa académico cuenta (1) o no (0) con el reconocimiento de la acreditación en el año de corte de la información.
	Vigencia de la acreditación del programa	Variable numérica discreta que indica el número de años por el cual le fue otorgada la acreditación al programa. En Colombia, el MEN otorga acreditaciones por 4, 6, 8 o 10 años.

Tipo de variables	Nombre de la variable	Descripción
Independientes	Trayectoria del programa en el Sistema Nacional de Acreditación (SNA)	Variable numérica que indica el número de años acumulados que tiene el programa en el SNA, es decir el número de años desde la primera vez que obtuvo la acreditación hasta la fecha de corte de la información.
	Tipo de acreditación institucional (sin acreditación, primera acreditación, renovación)	Variable categórica que indica el tipo de acreditación que tiene el programa
	Sector de la IES (Pública o privada)	Variable dicotómica (0/1) que indica si la IES que ofrece el programa académico es Privada (0) o Pública (1)

Fuente: Elaboración propia.

*Tabla.* Registros por NBC en base de datos.

NBC	No. registros
Biología, microbiología y afines	104
Física	18
Geología	9
Matemáticas, estadística y afines	71
Química y afines	36
Total general	238

Fuente: Elaboración propia.

*Tabla.* Registros por programa y salarios promedio.

IES	No. registros	Promedio de Salarios A Precios del 2014
Biología	41	\$1.455.669
Biología Ambiental	7	\$1.313.078
Biología Aplicada	9	\$1.196.484
Biología Marina	9	\$1.421.463

IES	No. registros	Promedio de Salarios A Precios del 2014
Ciencias Ambientales	2	\$925.749
Ecología	9	\$1.509.038
Estadística	13	\$2.675.488
Farmacia	8	\$2.261.108
Farmacia Industrial	3	\$1.671.531
Física	18	\$1.607.508
Geología	9	\$3.386.386
Informática Matemática	8	\$1.920.918
Matemáticas	50	\$1.869.398
Microbiología	9	\$1.463.896
Microbiología Agrícola y Veterinaria	9	\$1.562.429
Microbiología Industrial	9	\$1.605.264
Química	22	\$1.928.399
Química Industrial	3	\$1.804.122
Total general	238	\$1.779.515

Fuente: Elaboración propia

*Tabla.* Registros por programa y salarios promedio

IES	N registros	Promedio de Tasa de cotización NBC
Biología	41	0,759
Biología Ambiental	7	0,750
Biología Aplicada	9	0,775
Biología Marina	9	0,775
Ciencias Ambientales	2	0,759
Ecología	9	0,775
Estadística	13	0,890
Farmacia	8	0,921
Farmacia Industrial	3	0,855
Física	18	0,584
Geología	9	0,862

IES	N registros	Promedio de Tasa de cotización NBC
Informática Matemática	8	0,880
Matemáticas	50	0,788
Microbiología	9	0,736
Microbiología Agrícola y Veterinaria	9	0,736
Microbiología Industrial	9	0,775
Química	22	0,858
Química Industrial	3	0,872
Total general	238	0,785

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Modelaje:

### I. Proceso

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, se realizaron varios ejercicios:

- Modelamiento mediante regresión lineal el salario y la tasa de cotización en función de las demás variables
- Modelamiento mediante regresión logística el salario y la tasa de cotización en función de las demás variables
- Evaluación de diferencia de medias del salario y la tasa de cotización entre programas e instituciones acreditadas y las que no

### II. Resultados

#### i. Diferencia de medias

Al no identificar modelos robustos en la regresiones lineal y logística, se procede a realizar una evaluación de diferencia de medias para cada una de las variables de interés, esto es, evaluar si la tasa de cotización o el salario difieren entre programas acreditados o no, e instituciones acreditadas o no:

**Tabla.** Resultados diferencia de medias del agregado de datos.

Datos	Variable	Programa Acreditado	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	100	1.773.694	724.211	0	,909
		1	138	1.783.732	628.656		
Total	TasaCotizacionNBC	0	100	,81	,09	13,59	,000
		1	138	,76	,11		
Datos	Variable	IES Acreditada	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	89	1.656.265	611.481	5	,028
		1	149	1.853.133	692.672		
Total	TasaCotizacionNBC	0	89	,80	,10	1,35	,246
		1	149	,78	,11		

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla.** Resultados diferencia de medias NBC = Biología, microbiología y afines.

Datos	Variable	Programa Acreditado	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	43	1.448.003	408.132	0	,808
		1	61	1.430.959	306.439		
Total	TasaCotizacionNBC	0	43	,76	,04	,76	,385
		1	61	,76	,04		
Datos	Variable	IES Acreditada	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	37	1.290.732	421.242	11	,001
		1	67	1.519.336	275.349		
Total	TasaCotizacionNBC	0	37	,76	,03	,04	,835
		1	67	,76	,04		

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla.** Resultados diferencia de medias NBC = Matemáticas, estadística y afines.

Datos	Variable	Programa Acreditado	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	37	2.033.479	683.559	0	,877
		1	34	2.011.173	500.977		
Total	TasaCotizacionNBC	0	37	,86	,10	12,06	,001
		1	34	,77	,11		
Datos	Variable	IES Acreditada	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	28	1.854.399	558.587	4	,055
		1	43	2.132.452	605.071		
Total	TasaCotizacionNBC	0	28	,81	,12	,27	,605
		1	43	,82	,11		

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla.** Resultados diferencia de medias NBC = Química y afines.

Datos	Variable	Programa Acreditado	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	19	2.024.850	1.046.315	0	,670
		1	17	1.909.909	367.930		
Total	TasaCotizacionNBC	0	19	,87	,06	,14	,708
		1	17	,88	,07		
Datos	Variable	IES Acreditada	N	Media	Desviación típ.	F	Sig.
Total	SALARIOS	0	18	1.902.396	287.737	0	,613
		1	18	2.038.749	1.095.866		
Total	TasaCotizacionNBC	0	18	,87	,07	,40	,531
		1	18	,88	,06		

Fuente: Elaboración propia.



# Estudio de percepción del cannabis en estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara: hacia una propuesta educativa que genere información

Mtro. Salvador Arturo Velázquez Crôte<sup>1</sup>

## RESUMEN

---

Dentro de nuestro país la falta de información ha generado que la mayoría de la población tenga una mala percepción sobre el cannabis. Diversos países en el mundo están optando por comenzar a despenalizar el uso de esta planta; México no es la excepción ya que, en los últimos años, se está dando un debate que ha generado opiniones encontradas al respecto del mismo. La recomendación emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al generarse el quinto amparo para poder hacer uso de la cannabis de forma medicinal, ha pedido al poder legislativo mexicano buscar una correcta legislación que regule el uso de la cannabis, esto ha generado que los legisladores al no poder llegar a acuerdos en los que se estipule el tipo de regulación de la misma, que se postergue la legislación de la misma, propiciando una discusión poco clara sobre lo que se debería de legislar. La presente investigación tiene el propósito de identificar en primera instancia la percepción que tienen los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (UdeG) sobre lo que es el cannabis. Se decidió hacer el levantamiento de información a una pequeña muestra de la población estudiantil, y enfocada a los quince diferentes programas de licenciatura de CUCEA, ya que las y los jóvenes son los que más susceptibles a tener contacto con el consumo de esta planta. Muchos de los usos y aprovechamientos del cannabis aún están por ser descubiertos y difundidos; el uso más conocido está relacionado con el consumo de uso recreacional (lúdico). Sin embargo, poco

---

1 Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara.  
Correo electrónico: Salvador.velazquez@cucea.udg.mx

a poco se están dando a conocer los aprovechamientos en el campo médico; empero uno de sus usos, del que más se puede obtener mayor provecho, es el industrial, ya que su aplicación en la industria puede ser explotado de manera positiva como un recurso sustentable y amigable con el medio ambiente, pero aún no se sopesa su importancia. Para poder hacer más y mejores descubrimientos sobre las virtudes de esta planta se necesita conocer, previamente, cuál es la percepción que tiene la población joven, para tomar así las mejores decisiones y aplicar las medidas más adecuadas para realizar una correcta estrategia de comunicación y educación que muestre cuáles pueden ser los aprovechamientos, los beneficios de uso médico, los industriales al sector productivo, así revisar qué implica su legalización y sentar las bases para que la sociedad pueda entender mejor sus diferentes aplicaciones.

**Palabras clave:** Dopaje. Toxicomanía. Lucha contra la toxicomanía. Política sobre drogas. Educación anti-drogadicción. Estupefaciente.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene el propósito de identificar en primera instancia cual es la percepción que tienen los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (UdeG) sobre lo que es el cannabis. Se decide hacer el levantamiento de información a una pequeña muestra de la población estudiantil la cual se encuentra enfocada a los 14 diferentes programas de licenciatura de CUCEA, ya que los jóvenes son los que más susceptibles a tener contacto con el consumo de esta planta.

Muchos de los usos y aprovechamientos del cannabis aún están por ser descubiertos y difundidos; el uso más conocido está relacionado con el consumo recreativo (lúdico). Sin embargo, poco a poco se están dando conocer los aprovechamientos en el campo médico; empero uno de sus usos, del que más se puede obtener mayor provecho, es el industrial, ya que su aplicación en la industria puede ser explotado ampliamente como un recurso sustentable y amigable con el medio ambiente.

Para dar sustento a este artículo se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuál es la percepción y grado de conocimiento que tienen los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, de la Universidad de Guadalajara sobre los usos y aprovechamientos del cannabis? Tomando como

base esta cuestión se buscarán las metodologías necesarias para abordar a los estudiantes (levantamiento de encuestas con un cuestionario diversificado desde preguntas abiertas, escala de Likert, opción múltiple, verdadero o falso), y una vez contando con este instrumento la información requerida se pueda reunir para tomar las medidas más pertinentes que deriven en generación de información.

Conociendo los casos de éxito y las experiencias de países como Australia, Canadá, Holanda, Israel, Portugal, Sudáfrica y Uruguay, (por mencionar algunos) (Sensi Seeds, 2020). De esas experiencias, nuestro país puede aprender y hasta replicar (tomando en cuenta nuestra realidad actual) ciertas acciones tomadas por esos otros gobiernos que se derivan en beneficios que puede traer la regulación y legislación de la cannabis es que se debería de actuar con pasos más firmes, ya que en nuestro país se cuenta con todo el potencial no solo geográfico sino humano (investigadores, médicos, ingenieros) para poder realizar todo tipo de investigación para buscar los usos y aprovechamientos de esta planta. Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), instruyó a la Secretaría de Salud reglamentar el uso medicinal del cannabis (Reuters, 2019).

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La importancia de realizar este artículo se debe a que a lo largo de los años el cannabis ha sido catalogada, acotada, mal entendida, clasificada como algo negativo que genera mucho daño no solo a las personas que la consumen sino socialmente también. Nuestra hipótesis se centra sobre el posible desconocimiento de los potenciales diversos usos y aprovechamientos de esta planta, por parte de los estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, esto puede causar desconfianza en su percepción al momento de identificarlos, de ahí la importancia de generar una adecuada estrategia educativa al conocer los resultados de esta investigación. Por lo que la misma no se centrara, ni orientara en los usos psicotrópicos de la planta.

Si bien es cierto que, al ser una planta ilegal, que se mueve dentro de un mercado clandestino que solamente ha traído como consecuencia la generación de violencia que repercute negativamente a la sociedad, y que son poco conocidos los usos alternativos que se le pueden dar a la planta, mismos que han sido opacados por la misma ilegalidad. Este concepto negativo que se ha

generado proviene de tiempos contemporáneos, para ser exacto desde el año de 1937, cuando el congreso de EE. UU. prohibió tajantemente su uso en cualquiera de sus formas (DeAngelo, 2015) y al poco tiempo (tres años después) en nuestro país se decide prohibir de igual forma.

Previo a su prohibición general, se tenía catalogada específicamente a los usuarios del cannabis como “Toxicómanos”, proveniente de la palabra “Toxicomanía” y era abordado como un problema de salud pública (Borja, 2012), no de seguridad pública, lo cual desde hace más de 80 años ha generado un grave problema de desinformación entre la población, el cual está muy arraigado dentro de la misma.

En la actualidad no solamente en nuestro país, sino globalmente se está dando una creciente popularidad por el uso del cannabis. Esta tendencia se está dando mayormente entre la población más joven, resulta relevante y necesario conocer el por qué se está dando este fenómeno, cuales son los motivos, si es solo por moda, gusto, necesidad, adicción o solo por ignorancia. Desde el año 2015 que se interpusieron amparos para poder acceder al autoconsumo del cannabis (ya sea para uso lúdico o para uso medicinal), que se ha generado un debate en nuestro país sobre la legislación de la misma (Lozano, 2019).

Previamente a indagar sobre la legalización de la planta en nuestro país, es necesario conocer qué es lo que se conoce y se piensa al respecto de la misma entre la población, debido a que esta es muy amplia, esta investigación solo se enfocara en la población joven y se tomara una muestra de estudio solamente de la población de estudiantes del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, para con esto vislumbrar cuál es la percepción sobre la misma, y como se mencionó anteriormente, sobre los aspectos negativos o los aspectos positivos que la envuelven.

## **El cannabis en México**

En la Nueva España, el cannabis era utilizada por la élite habitante como sustancia “relajante”, que también era útil para curar dolores locales y aliviar enfermedades que no fueran muy complejas; también era utilizada para elaborar productos como el hilo de cáñamo (variante del cannabis), que servía para hacer lencería, ropa, calzado, materiales de uso rudo como cuerdas y lonas por mencionar algunos (De la Fuente, 2016). Con el paso del tiempo la misma dejó de ser utilizada por esta élite y pasó a ser popular entre la población indígena.

Cabe señalar que muchos años después de la conquista, y antes de la guerra de independencia, se popularizó el consumo del cannabis entre la población

indígena (que era la población marginada). Y que gracias a que entre la clase dominante se comenzó a popularizar el consumo de vinos espumosos y destilados de raíces, lo cual indicaba una mayor categoría social, se optó simplemente por hacer de lado el uso del cannabis como sustancia “relajante”. Con esto de igual forma los usos industriales que se le daban a la misma y con la llegada del algodón es que se comienza a olvidar los diversos usos del cannabis.

Años después este olvido deriva en que tanto el uso y el consumo de la misma termina por catalogar como una muy mala costumbre entre la elite española gobernante, mismos que denigraban a los indígenas por el estado lúdico en que se encontraban por el consumo de la misma (destaca que desde hace poco menos de 200 años debido a esta élite, la cannabis llega a ser catalogada para el consumo solamente de la gente mayormente marginada de nuestro país, con esto generando una “criminalización” hacia la planta y hacia los que la consumen) (Mondragón y Kalb, 2017).

Existen varias décadas en las cuales la cannabis parece ser olvidada por la historia en nuestro país, se presume que debido a los conflictos socio-políticos postguerra de independencia y pre-revolución (época en la cual se popularizo el consumo nuevamente de la misma entre la población obrera y campesina) es que no se tienen registros, no fue sino hasta la década de 1930 cuando el Presidente Lázaro Cárdenas comisiona al Dr. Leopoldo Salazar Viniegra a realizar estudios sobre el consumo de la misma dando paso a lo que posteriormente será conocido como: “Toxicomanía”. Su postura se enfocó en que las adicciones dejaran de considerarse como delito y que fueran abordadas como un problema de salud pública (CULTURA, 2021).

Para sustentar ampliamente esta investigación se consultaron autores como Juan Ramón de la Fuente, ex Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Armando Ríos Piter ex Senador de la República, Fernando Belaunzarán ex Diputado Federal, Nacho Lozano periodista, Enrique Velázquez Diputado local de Jalisco, por mencionar autores de nuestro país, se consultó también con autores de talla internacional como Jesse Ventura ex Gobernador de Minnesota, Steve DeAngelo activista norteamericano con más de 40 años de experiencia, académicos como Julie Holand, Davis Malmö-Levine, Chris Bennett, Howard Becker sociólogo, por mencionar unos cuantos. Con esto se espera que al contar con diversos puntos de vista y experiencias desde varias disciplinas que permitan la apertura a un espectro mucho más amplio que genere perspectivas de información que sustenten esta investigación con mayor veracidad.

## Marco legal mexicano

Actualmente en nuestro país las actividades relacionadas al cannabis como son la siembra, venta, distribución y su consumo en cualquiera de sus formas es ilegal y sancionable. Desde el año 2017 se han comenzado a generar cambios sobre la posesión de cannabis, esto debido a una serie de amparos que se han otorgado (cinco para ser más precisos, los cuales serán mencionados más adelante) en los cuales se permite la posesión en cualquiera de sus formas, es con esto que se comienzan a sentar los precedentes necesarios que permitirían legislar a favor de una correcta legislación y regulación de la planta, pero los legisladores deberán de ser muy puntuales en cada una de las disposiciones que esa ley pueda contener que van desde las cantidades mínimas de posesión, hasta las máximas, así como la venta, producción y distribución, tomando en cuenta también el posible mercado medicinal y el industrial.

Para brindar un mayor contexto sobre el cómo se da la prohibición del cannabis en nuestro país es necesario recordar que tuvo un pequeño periodo de legalidad en cuanto a las drogas en la década de 1940 bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, en la que se considera que los consumidores de cualquier tipo de sustancia deberían de ser tratados como “enfermos” ya que fue catalogado como un problema de salud pública. Ese avance que se dio en cuanto a política de drogas cambio drásticamente debido a la presión ejercida por parte del gobierno de Estados Unidos, lo cual generó que las sustancias psicoactivas cayeran nuevamente dentro del marco de la ilegalidad.

Pasada la década de los cuarenta y el periodo de la posguerra, el uso de la cannabis dejó de ser tan popularizado sino 20 años después en la época de la guerra de Vietnam y el movimiento social denominado “hippie”; en estos años, finales de los sesenta principios de los setenta, la cannabis era la sustancia mayormente consumida, ya que el movimiento hippie popularizó su uso bajo el estandarte de “amor y paz”, esto no impidió que los gobiernos del mundo siguieran reprimiendo y sancionando su uso (Holland, 2010). Existían sustancias más agresivas como los opiáceos, que los mismos gobiernos buscaban prohibir y que se popularizaban día con día. Durante las décadas siguientes ochentas y noventas diversas organizaciones criminales popularizan nuevamente su comercio, en específico desde México y propiciado por Rafael Caro Quintero quien fuera conocido como el mayor productor de cannabis de México (BBC News Mundo, 2020).

La lucha contra la ilegalidad se siguió dando entrado el nuevo milenio, el cambio de gobierno y más aún el cambio del partido hegemónico en el poder

prometía grandes cambios, entre ellos el combate al narcotráfico y la venta de sustancias ilegales; no es sino hasta la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa cuando este, declara la “guerra contra las drogas”, una fuerte y controversial decisión que trajo consigo un notable incremento de la violencia y de víctimas colaterales causada al desarrollarse esa llamada “guerra”, que al presente día sus consecuencias no se han podido aminorar. Dentro del mismo sexenio en el año 2009 el gobierno mexicano presentó una resolución sobre la “posesión y uso personal del cannabis” en la cual no se consideraba delito penal la posesión de hasta cinco gramos o menos de la misma, quedando esto estipulado dentro de la Ley General de Salud en su artículo 479 (ver tabla 1).

Dadas las circunstancias que se fueron desarrollando debido a la cruenta “guerra contra las drogas”, se requirió de hacer uso de distintos mecanismos legales para que a través de esta vía lograr obtener el acceso al cannabis. Para el año 2013 se creó la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART), con la intención de generar una estrategia de litigio. Josefina Ricaño Bandala y otros cuatro involucrados solicitaron ante la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), la autorización para siembra, cultivo, cosecha, consumo personal y transporte de cannabis. Al ser esta dependencia la encargada de otorgar estos permisos y conociendo la ilegalidad del cannabis, se rechaza la solicitud, dando con esto la apertura hacia el camino legal que permite entablar una demanda ante la negativa de otorgar el permiso.

Para el año 2013 y previendo la negativa al permiso la asociación SMART<sup>2</sup> ya contaba con un documento preparado en donde argumentaba que la COFEPRIS no había aplicado exactamente los artículos de la Ley General de Salud por lo que se da la primera solicitud de amparo en esta materia (PRIMERA PLANA, 2015). Después de transcurridos tres años de litigio en diversas instancias judiciales el amparo cae en la Primera Sala de la SCJN bajo el ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, es hasta el 5 de noviembre de 2015 la corte resolvió que la política mexicana del prohibicionismo violaba los derechos humanos.

---

2 SMART. Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante. Asociación civil cuyo objetivo fue solicitar autorización sanitaria a las autoridades para que sus miembros (adultos en pleno uso de sus facultades mentales) pudieran producir y consumir cannabis de manera recreativa sin fines de lucro.

**Tabla 1.** Orientación de dosis máximas de consumo personal.

<b>Ley General de Salud. Artículo 479.</b>		
<b>Narcótico</b>	<b>Dosis máxima de consumo personal e inmediato</b>	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o mariguana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxfanfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley General de Salud.

Si esta cantidad es mayor se procederá penalmente. Se deberá de comprobar que es para consumo personal y no estar cerca de escuelas. Para el año 2017 el gobierno a cargo del entonces presidente Enrique Peña Nieto, continua con la postura de la no legalización, sin embargo, se suavizan las medidas para que pueda ser utilizada como alternativa medicinal, por lo que se aprueba un proyecto de ley en el que se legaliza la producción, cultivo y uso de productos medicinales elaborados a base de cannabis, estos productos derivados de Cannabidiol (CBD), deben de contener menos de un uno por ciento de THC (la sustancia psicoactiva). Esta reforma permite que tanto el cultivo, la cosecha, la producción, la compra y el suministro de cannabis con fines terapéuticos y/o investigación científica pueda ser realizada (Cámara de Diputados, 2017).

Estos cambios se ven impulsados cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toma una decisión histórica que abre la posibilidad a una legalización del cannabis en nuestro país, con el argumento siguiente: “El derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad permite que las personas mayores de edad decidan, que tipo de actividades lúdicas desean realizar”



(SCJN, 2019). Previo a lo anterior, para que estas reformas pudieran ser una realidad se tuvo que atravesar por un proceso largo, en el cual los amparos fueron los que generaron la jurisprudencia necesaria para poder transformar en leyes una necesidad colectiva.

Los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y la ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, se suman junto al ministro Arturo Zaldívar con su voto a favor. Esto dio a que se otorgara el primer amparo en donde cuatro adultos podrían realizar legalmente las conductas pertinentes al uso personal e individual del cannabis (SCJN, 2019). Sin lugar a dudas este amparo ha contribuido a replantear la política prohibicionista y punitiva no solo contra el cannabis, sino todas las drogas en nuestro país. Posterior a esta sentencia favorable del ahora conocido Amparo 237 (2014), le siguieron los siguientes amparos concedidos:

- Amparo 1115/2017 otorgado a: Ulrich Richter Morales. 11 de abril de 2018.
- Amparo 623/2017 otorgado a: Armando Ríos Piter. 13 de junio de 2018.
- Amparo 547/2018 otorgado a: Zara Ashley Snapp Hartman y otros. 31 de octubre de 2018.
- Amparo 548/2018 otorgado a: María Josefina Santacruz González y otro. 31 de octubre de 2018. (SCJN, 2019)

Con esto la Suprema Corte ha resuelto cinco amparos relacionados al consumo de cannabis con fines lúdicos, lo cual permitió integrar la jurisprudencia; esto quiere decir que se autoriza el uso personal de la planta para quienes soliciten un juicio de amparo para el uso recreativo personal del cannabis. Con esto la Primera Sala sostiene que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad permite que los mayores de edad tengan la facultad de decidir, sin interferencia que clase de actividades lúdicas desean realizar, así como proteger todas las acciones necesarias para que esa decisión sea una realidad (Ríos, 2019).

Previo a esto y de la misma forma la COFEPRIS debe determinar los lineamientos y las modalidades para otorgar tales permisos. Posterior a esto, cualquier persona que lo solicite a esta instancia podrá consumir el cannabis con fines recreativos, siempre y cuando le sea autorizado. Cabe señalar que la SCJN no autorizó ni la comercialización, suministro, venta o distribución del cannabis, mucho menos de otros estupefacientes que aún permanecen como ilegales.

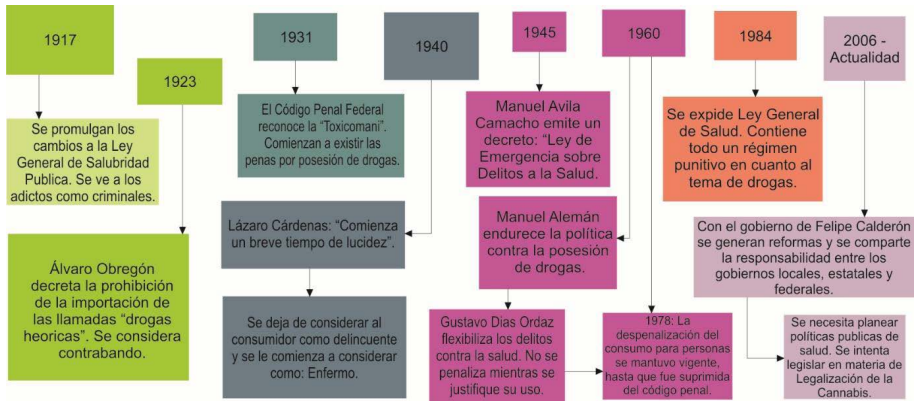
Destaca que este fallo a favor de otorgar estos amparos y con el antecedente que se presenta, se generan varios cambios dentro de la legislación general de salud actual en donde la última decisión de la SCJN, invalida total o parcialmente cinco artículos de la misma ley que se mencionan a continuación: 235, 237, 245, 247 y 248, y en los cuales se estipula la prohibición de “sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportar y adquirir la semilla del cannabis para su uso personal”.

Esta decisión obliga al congreso a modificar la legislación respectiva al cultivo y consumo del cannabis. Como se mencionó anteriormente, la SCJN el 31 de octubre de 2018, emitió la declaratoria de inconstitucionalidad 1/2018, en la que los ministros fijaron un plazo del 20 de febrero al 31 de octubre de 2019 para que se legislara a favor del cannabis.

Sin embargo, la SCJN concedió el 29 de octubre de 2019 una primera prórroga al Congreso de la Unión para dar cumplimiento a la sentencia emitida, misma que fue solicitada por los legisladores. Posterior a esto se dictó como plazo a los legisladores como fecha máxima el 30 de abril de 2020 para que se adecuara la legislación pertinente, misma que no se cumplió debido a que los legisladores no llegaron a un acuerdo y por una inesperada contingencia sanitaria. Pero en sesión privada en el pleno de la SCJN se determinó otorgar al Congreso de la Unión una nueva prórroga para la aprobación de la legislación relativa a la regulación del cannabis con fines lúdicos.

Por instrucciones del presidente de la SCJN Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el secretario general de Acuerdos del Alto Tribunal, Rafael Coello Cetina, notificó de esta resolución a la titular de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores Mónica Fernández Balboa, mediante el oficio SGA/MFEN/287/2020 en cual se especificaba que la nueva prórroga tenía como vencimiento el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que comprendería del 01 al 15 de septiembre del 2020 (El Universal, 2020).

Con lo anterior y con una correcta legislación que regule el mercado de cannabis en nuestro país, podría abrir las puertas a mercados emergentes de productos elaborados para el uso lúdico y medicinal, sino también para la industria del cáñamo, misma que ha demostrado tener gran potencial en otros países, y donde México cuenta con gran potencial de siembra por su tipo de clima (ver tabla 9). Esto quiere decir que la legalización del cannabis en México deberá de estar bien regulada por un amplio marco legal en la que se estipulen cuáles son las actividades que serán permitidas y cuáles no, así como los alcances de la misma.

**Figura 1.** Línea de tiempo sobre “La Legalización del cannabis en México”.

Fuente: Elaboración propia basada en (Velázquez-González, E. et ál., 2016).

## Diseño de la encuesta

La necesidad de crear una encuesta como la que se propone a continuación que este enfocada en su totalidad a conocer la percepción que se tiene sobre el cannabis.

Para la recopilación de información para sustentar esta investigación se utilizó el apoyo de la plataforma digital de Google denominada *Google Forms*, la cual a su vez se utilizó la escala de Likert para poder medir con mayor amplitud al momento de preguntar a las y los estudiantes de CUCEA sobre cuál es su percepción del cannabis. El número de encuestas aplicadas para tener una muestra precisa era de 384.1798, misma que fue superada por 196 encuestas. Al final se aplicaron 580 encuestas, esto resulto de utilidad en caso de posibles errores u omisiones al ser aplicada. También este número de encuestas aplicadas apoyó en respaldar aún más la hipótesis planteada.

Dentro de este cuestionario al cual se llamó “Percepción del cannabis” se encuentra dividido en tres secciones (estas secciones son las que se mencionan a continuación: la primera: *Percepción*, la segunda: *Usos y aprovechamientos*, y finalmente la tercera: *Generación de información*), para obtener un mayor conocimiento sobre cuál es la percepción de nuestra población objetivo. El propósito de este cuestionario es la de poder tener un mejor conocimiento sobre la percepción de la población universitaria y conocer su punto de vista más detallado. La necesidad de aplicar una encuesta enfocada principalmente en la

percepción se deriva de que no existe una realizada como tal previamente en ningún nivel gubernamental.

Para levantar y aplicar la encuesta se tomaron los siguientes criterios al momento de la aplicación del cuestionario, que fueron los siguientes:

Para la aplicación de esta encuesta se tomó una muestra proporcional de los 19,319 estudiantes que actualmente se encuentran en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. La muestra estuvo compuesta por estudiantes de los 14 distintos programas de licenciatura que se imparten, para con esto conocer de forma más amplia las diferentes percepciones que tienen de la misma. Una vez que se realizó el cuestionario a nuestra población objetivo (Estudiantes de CUCEA) se procedió al análisis de datos de los resultados obtenidos<sup>3</sup>.

De los 14 programas de licenciatura a los que se les aplico la encuesta se determinó un promedio ponderado por cada una de las mismas para poder obtener la muestra, como se explica en la tabla 2.

*Tabla 2.* Número de alumnos por programas de licenciatura de CUCEA.

Licenciatura	# de Alumnos	Promedio Ponderado
Administración	2,816	55.9993
Administración Financiera y Sistemas	1,621	32.2354
Administración Gubernamental y Políticas Públicas	550	10.9374

- 3 Para la obtención de nuestros resultados se aplicó una encuesta a una muestra significativa de la población estudiantil de CUCEA y para obtenerla se utilizó "la fórmula para calcular el tamaño de la muestra conociendo el tamaño de la población" que es la siguiente:

$$n = \frac{N \times Z_{\alpha}^2 \times p \times q}{d^2 \times (N-1) + Z_{\alpha}^2 \times p \times q}$$

$$n = \frac{1.96^2 \times 19,319 \times 0.5 \times 0.5}{0.05^2 \times (19,319-1) + 1.96^2 \times 0.5 \times 0.5} = 384.1498$$

Donde:

N= tamaño de la población.

Z= nivel de confianza.

p= probabilidad de éxito.

q= probabilidad de fracaso.

d= precisión.

Licenciatura	# de Alumnos	Promedio Ponderado
Contaduría Pública	3,303	65.6838
Economía	628	12.4885
Gestión de Negocios Gastronómicos	566	11.2555
Gestión y Economía Ambiental	329	6.5425
Ingeniería en Negocios	161	3.2017
Mercadotecnia	2,337	46.4738
Negocios Internacionales	3,442	68.4480
Recursos Humanos	1,109	22.0537
Relaciones Publicas y Comunicación	406	8.0738
Tecnologías de la Información	563	11.1959
Turismo	1,488	29.5905
Total	19,319	384.1798

Fuente: Elaboración propia basada en información de Secretaria de Planeación CUCEA.

Ejemplo individual:

*Tabla 3.* Determinación estadística de muestreo por licenciatura.

Nivel Educativo / Programa educativo	Hombres	Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres
Licenciatura	8,719	10,600	19,319	45	55
Contaduría Pública	1,562	1,741	3,303	47	53

$$*(3,303 / 19,319) (384.1798) = 68.68$$

Fuente: Elaboración propia basada en información de Secretaria de Planeación CUCEA.

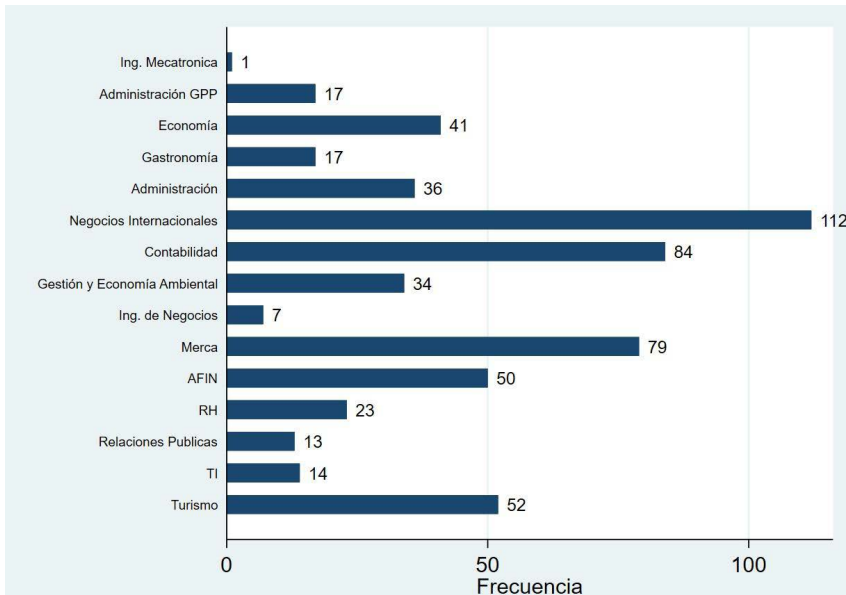
Una vez que se aplica la fórmula que es multiplicar el total de alumnos por licenciatura, en este caso 3,303 alumnos de Contaduría Pública entre el total de alumnos del centro universitario que son 19,319, una vez que se tenga ese resultado se multiplica por el resultado de la muestra que es 384.1798, el resultado

se arroja será el número de encuestas a aplicar a los estudiantes de contaduría pública, el cual es de: 68.68.

Una vez que se determinó la muestra de nuestra población objetivo, que fue de 384.1798 estudiantes, se determinó la estrategia para la aplicación de la encuesta. Dicha encuesta fue aplicada por el medio digital de “Formularios de Google”. Es importante señalar que se notó un gran interés por los estudiantes en cuanto al tema, de ahí que el número de jóvenes que contestaron la encuesta llegó a 580, esto es 195 estudiantes más de la muestra propuesta. Enseguida, se identifican cuáles fueron los estudiantes que contestaron esta encuesta.

El CUCEA cuenta con 14 diversos tipos de programas de licenciatura, los cuales tienen a su vez una cantidad de alumnos con perfiles distintos y plurales. Esto hace que, al momento de abordarlos y preguntarles, en lo individual, cuál es su percepción sobre el cannabis su respuesta sea informal y ambigua. Para poder contar con información más formal, se recupera una base de datos que concentró la información que se desea conocer con mayor veracidad. Se parte del supuesto que, al aplicar una encuesta, por un medio digital, se espera contar con que los alumnos responden con mayor libertad y sinceridad.

**Gráfica 1.** Porcentaje de encuestas contestadas por licenciatura.

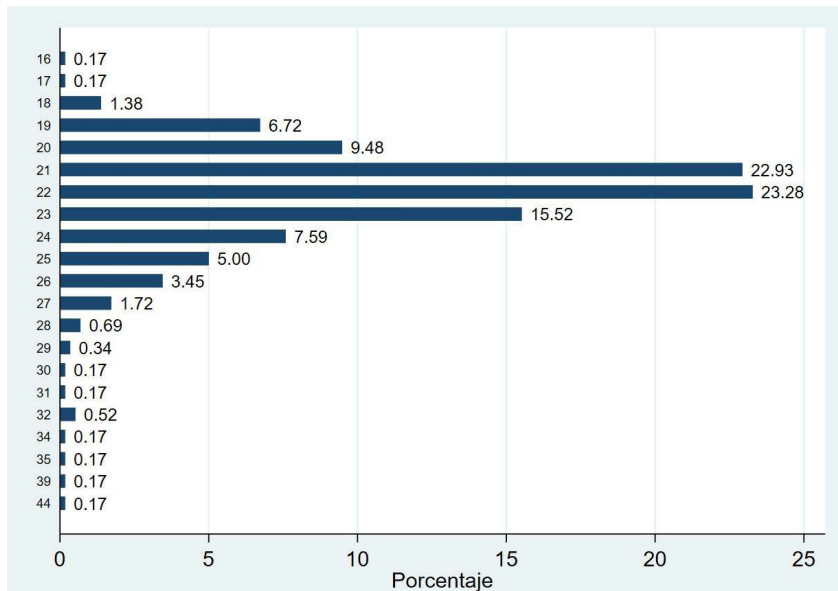


Fuente: Elaboración propia, uso de software STATA y encuestas de Google.

El objetivo de la encuesta fue el poder conocer, desde la perspectiva de los estudiantes, si conocían el cannabis o solo saben de ella por su nombre más común o coloquialmente usado: “marihuana”. Una vez que se conozca, si alguna vez la han consumido de manera recreativo (lúdica); si conocen los diferentes usos médicos que se le puede dar, así como los poco conocidos usos industriales que existen, se puede contar con un punto de partida que permita generar la relación entre percepción e información.

Resulta relevante que de existir un interés general sobre la planta y sus propiedades tanto negativas como positivas, se genere la información necesaria que les permita estar verazmente informados y con esto ellos decidan por consumirla o no en cualquiera de sus formas, incluso utilizarla para tratar alguna enfermedad; asimismo que puedan percatarse de que puede ser una alternativa sustentable en la elaboración de productos como papel, telas, plásticos, biodiesel, materiales de construcción, por mencionar algunos. El resultado de buscar una muestra que, represente a la población objetivo, proporcionara información suficiente sobre su percepción y con esto formular la mejor solución al problema de la falta de información sobre el cannabis.

*Gráfica 2. Porcentaje de encuestas contestadas por edad.*

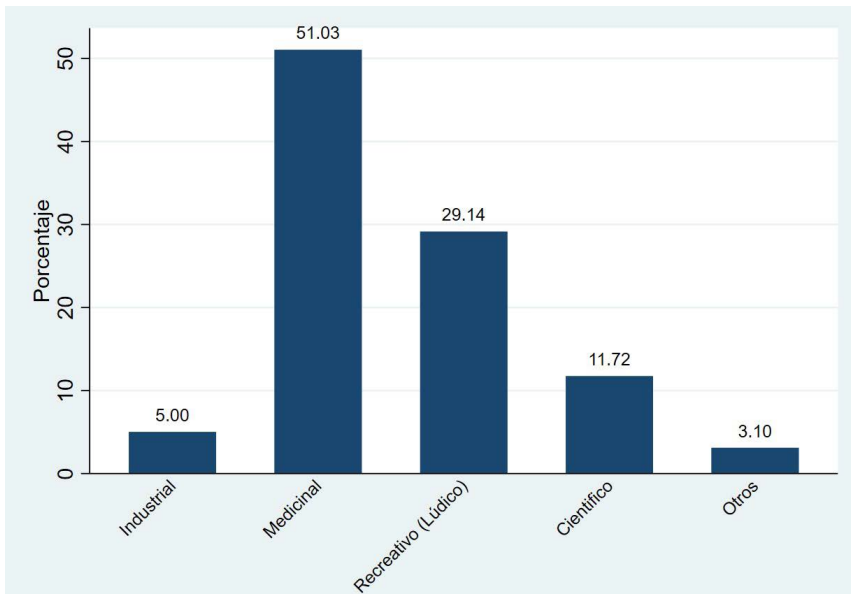


Fuente: Elaboración propia, uso de software STATA y encuestas de Google.

En la gráfica 2 se observa que de los 580 encuestados, el rango de edades oscila entre los 17 años y los 35, las edades que destacan son: 19 años con un 6.4%, 20 años con un 9.5%, 21 años con 44.3%, 22 años con un 15%, 23 años con 7.8%, las edades de 25 años en adelante representan un muy porcentaje bajo, esto contrasta con la edad con mayor número de porcentaje que es la de 21 años. Esto demuestra que la mayoría de los estudiantes que contestaron esta encuesta son mayores de edad y capaces de tomar decisiones por cuenta propia.

Los dos usos más comunes que se puede observar que los estudiantes conocen son dos: el uso medicinal con un 51.03% y el uso recreativo (lúdico) con un 29.14%. (v. gráfico 3). Entre otros usos que menos conocen, este grupo de estudiantes, están el científico con un 11.72% y el industrial con 5.0%. Los otros usos que se muestran no representan algo realmente significativo. Esto demuestra que los usos más conocidos para ellas y ellos son el medicinal y el recreativo. Esto puede ser un indicador tanto positivo como negativo, dado que lo perciben más como un medicamento y un “vicio”. Resulta necesario y relevante difundir y divulgar el uso tanto científico como industrial que esta planta tiene, mismos que cada día demuestran ser más y con diversas aplicaciones.

*Gráfica 3. Usos conocidos de el cannabis.*

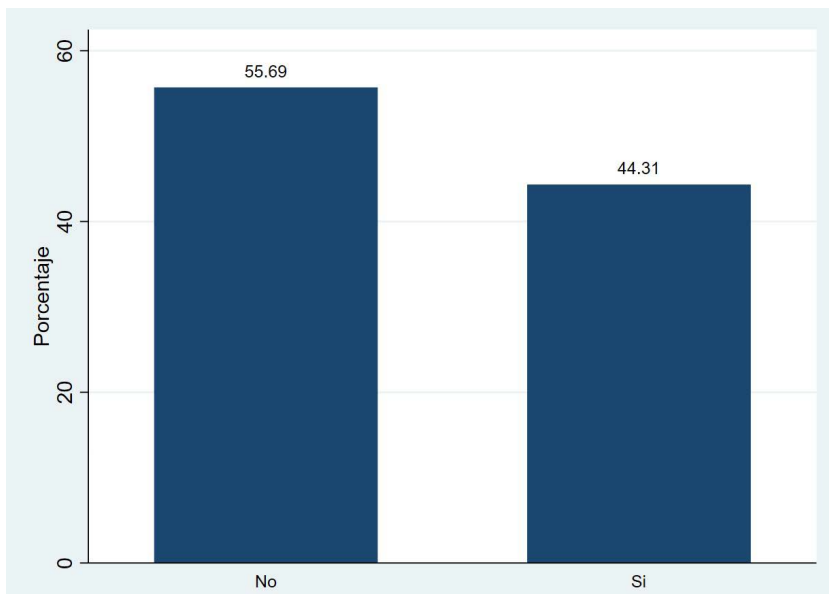


Fuente: Elaboración propia, uso de software STATA y encuestas de Google.



El consumo de la cannabis con motivo recreativo (lúdico) muestra que más de la mitad de las y los jóvenes encuestados no han consumido esta planta (ver gráfico 4). Específicamente, el 55.69% de los alumnos encuestados contesta que no la ha consumido. En contraparte el 44.31% de los mismos, afirma haberla consumido de forma lúdica en alguna ocasión. Tomando en cuenta la diferencia de 11.6% entre las dos cantidades, se observo una diferencia medianamente relevante de quienes no la han consumido y quienes sí lo han hecho. Sin embargo, es importante mencionar que aunque no la consumen las y los estudiantes sí la conocen.

*Gráfico 4.* Consumo recreativo (lúdico) de cannabis.



Fuente: Elaboración propia, uso de software STATA y encuestas de Google.

### **LAS CONCLUSIONES MÁS RELEVANTES DE ESTA INVESTIGACIÓN:**

- 1- En cuanto a legislación respecta cada uno de los países donde el cannabis es legal, depende de su realidad actual, tanto social, como cultural y educativa, ya que cada legislación se encuentra adaptada a cada uno de estos factores antes mencionados. Destacando los siguientes puntos. El primer país que comienza a legislar con un marco regulatorio fue Holanda (1993),

En el continente americano en América latina el primer país en legalizar el cannabis fue Uruguay (2013). Cabe señalar que, en el caso de México, existe un referente para el año de 1934 bajo el mandato del presidente Lázaro Cárdenas, en el cual quedo despenalizado el uso de estupefacientes, fue legal solamente en un corto periodo de tiempo debido a presiones de Estados Unidos, en particular por las políticas del director Harry Aslinger (FBN).

- 2- En el caso del marco jurídico mexicano se cuenta con la herramienta denominada “amparo”, el cual una vez interpuesto y de ser favorable su resolución podrá permitir la producción, consumo y uso del cannabis, en sus diferentes variables, sin embargo el proceso burocrático entorpece el uso de esta herramienta y el tiempo de respuesta es ambiguo. Empero a lo anterior, estos juicios de amparo otorgados han puesto en marcha una indicación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha dado al poder legislativo (Cámara de Diputados) para que legislen por una correcta regulación del cannabis, esta legislación se ha pospuesto en varios periodos por que los legisladores no han logrado llegar a un consenso en el cual se logre una regulación justa que vaya desde la siembra hasta la producción de la planta. La misma SCJN ha propiciado las herramientas para la generación de políticas públicas por parte de los diputados, los cuales no han aprovechado el potencial para realizarlas.
- 3- Toda aportación destinada a cambiar la situación actual del cannabis tanto a nivel nacional como internacional, no solo debe de tomar en cuenta aspectos de salud, sino aspectos educativos, sociales, industriales y científicos, debido a que nos encontramos en un momento crucial debido a que la dinámica social ha permitido que un tema como este pueda ser hablado, tratado y discutido en más espacios que solamente el social.
- 4- La percepción de los usos y aprovechamientos del cannabis de los estudiantes del CUCEA de la U de G se puede mencionar que los dos usos más comunes que se identificó que los estudiantes conocen son dos: el uso medicinal con un 94% y el uso recreativo (lúdico) con un 89%. Entre otros usos que menos conocen están: el científico con un poco más de 36% y el industrial con 17%. Lo cual evidencia la falta de conocimientos sobre la diversidad de usos de esta planta.

- 5- El consumo del cannabis (lúdico) muestra que el 56% de los alumnos encuestados contesta que no la ha consumido. En contraparte el 44% de los mismos, afirma haberla consumido de forma lúdica en alguna ocasión. Esto significa que casi la mitad de los encuestados la ha consumido, pero es necesario que se considere que de estos encuestados el 96% está a favor de que se divulguen los riesgos que implica su consumo y solo el 4%, manifiesta una indiferencia o una negativa a que los riesgos por su consumo se den a conocer. Esto significa que el estudiante demanda información más amplia y fidedigna para tomar una decisión y tener una opinión basada en el conocimiento científico.
- 6- Aunado a lo anterior se encuentra una percepción de los estudiantes dividida en partes iguales en cuanto al daño a la salud que puede generar el uso del cannabis, esto sugiere o indica la falta de información veraz suficiente por parte de las instituciones debido a la inconsistencia en su información.
- 7- Se encontró una tendencia en cuanto a la legalización del cannabis para su uso medicinal, los estudiantes manifestaron aprobación a su legalización con dos terceras partes, este hallazgo implica un cambio en la política actual, ya que existe un mensaje de esta generación asociado a la regulación de esta planta.
- 8- Un punto crítico de esta investigación es la generación de estrategias que deriven en foros, mesas redondas, exposiciones temáticas, talleres, diplomados, laboratorios de discusión que nos acerquen a un conocimiento integral que permita tomar mejores decisiones en los diferentes espacios mencionados.
- 9- Dentro de esta investigación se comparte que la actual prohibición del cannabis ha tenido poco o nulo efecto sobre el consumo en los jóvenes así como restringir el conocimiento sobre la misma. Se resalta la necesidad de informar sobre el tema tratado en específico partiendo del entendimiento de conocer los antecedentes básicos, los autores destacados, los ejemplos internacionales y sobre todo la realidad actual en que vivimos, se encuentra la urgencia de generar programas educativos, los elementos necesarios que preparen de mejor forma la toma de decisiones basadas en un pensamiento científico.

Por lo tanto, es necesario generar aún más investigaciones con enfoques multidisciplinarios que permitan transformarla en un antecedente que sirva de base para la creación de programas educativos que informen no solo estudiantes de la Universidad de Guadalajara, sino a todos los estudiantes que busquen conocer la múltiple diversidad del cannabis.

## HALLAZGOS

Al realizarse esta investigación, se vislumbra que el potencial del tema en cuestión (el cannabis), es muy amplio y pueden formarse diversas líneas de investigación que al ser trabajadas correctamente generen conocimiento. Mismas líneas que se buscaría sean divulgadas con las herramientas y medios pertinente. Dentro de las vetas a trabajar en lo posterior se enumeran las siguientes:

### **1. Primordialmente, que la legalización del cannabis sea una realidad.**

Es fundamental que la legalidad de la planta sea una realidad, debido a que se necesitan conocer cuáles serán los criterios de operación y reglamentación de dicha legalización. Esto no impide que se comience a generar una ruta de generación de información basada en los resultados de la encuesta de percepción de la muestra de estudiantes del CUCEA.

### **2. A raíz de este estudio se percató la necesidad de comenzar con un diagnóstico.**

Al inicio de este estudio se contaba con la idea de diseñar una política pública basada en los resultados obtenidos buscando educar sobre lo que es el cannabis desde sus usos, aprovechamientos, riesgos y daños. Se concluye primeramente en realizar un diagnóstico para conocer cuál es la percepción que se tiene sobre la misma; contando con bases actuales y veraces que lo sustenten.

### **3. Existe la necesidad de conocer el tema y educar sobre el mismo.**

Como se mencionó en el punto anterior, la necesidad de conocer primeramente la percepción despertó la necesidad de propagar y divulgar información clara, precisa, oportuna y pertinente sobre las aristas que rodean al cannabis, la necesidad de conocerlos radica en que la planta puede tener muchos usos que

generarían oportunidades no solo económicas e industriales, sino también científicas en nuestro país.

#### **4. Existe la necesidad de más estudios sobre el origen del cannabis.**

Es necesario poder contar con más estudios en nuestro idioma que sustenten la necesidad de una regulación y legislación, así como la educación, tema que se deriva de nuestra investigación. Al promover el estudio y conocimiento del cannabis, más y mayores puntos de vista sobre la misma surgirán que promoverán su estudio y respaldo con un enfoque crítico que este correctamente fundamentado.

#### **5. Sustentar con estudios realizados en otros países.**

Al basarse en los estudios que otros países han generado, se pueden rescatar experiencias que sirvan tanto de sustento teórico como práctico para conocer qué fue lo que sí les funciona y qué no. La idea no es solo basarse en los modelos sino también de pedir el apoyo a expertos que puedan enriquecer más la experiencia en nuestro país.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- BBC News Mundo. (2020). *Quien es Rafael Caro Quintero, el fugitivo más buscado por la DEA que cambió la lucha contra las drogas de EE.UU.* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50189789>
- Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la política* (tercera edición). Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados. (2017). *Diputados aprueban uso medicinal de la cannabis sativa, índica y americana o mariguana.* <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Abril/28/3577-Diputados-aprueban-uso-medicinal-de-la-cannabis-sativa-indica-y-americana-o-mariguana>
- DeAngelo, S. (2015). *The Cannabis Manifesto: A new paradigm for wellness*. North Atlantic Books.
- De la Fuente. (2016). *Marihuana y salud*. Fondo de Cultura Económica.
- El Universal. (2020). *SCJN otorga más tiempo para dictaminar sobre uso lúdico de la marihuana.* <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/marihuana-scn-otorga-mas-tiempo-para-dictaminar-sobre-uso-ludico>

- El Universal. (2021). *En 1940 Lázaro Cárdenas legalizo las drogas en México*. <https://www.gob.mx/cultura/es/articulos/en-1940-lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-mexico?idiom=es>
- Holland, J. (ed.). (2010). *The Pot Book: A complete guide to cannabis*. Its role in *Medicine, Politics, Science and Culture*. Park Street Press.
- Lozano, N. (2019). *Mariguana a la mexicana*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Mondragón M. y Kalb. (2017). *La mariguana y sus implicaciones en las políticas públicas y la salud de México* (R. Fernández Chedraui, ed.). Las Ánimas S.A. DE C.V.
- Primera Plana. (2015). ¿Quiénes forman el colectivo SMART? <https://laprimeraaplana.com.mx/quienes-forman-el-colectivo-smart>
- Ríos. P. A. (2019). *Derecho al cannabis: La marihuana a debate en México*. Océano.
- Reuters. (2019). *Suprema Corte ordena crear reglamento para mariguana medicinal*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Suprema-Corte-ordena-crear-reglamento-para-mariguana-medicinal--20190814-0078.html>
- Sensi Seeds. (2020). *El cannabis en Australia: Leyes, Uso y Historia*. <https://sensiseeds.com/es/blog/paises/el-cannabis-en-australia-leyes-uso-historia/>
- Sensi Seeds. (2020). *El cannabis en Canadá: Leyes, Uso y Historia*. <https://sensiseeds.com/es/blog/paises/marihuana-en-canada-leyes-uso-historia/>
- Sensi Seeds. (2020). *El cannabis en Países Bajos: Leyes, Uso y Historia*. <https://sensiseeds.com/es/blog/paises/cannabis-en-los-paises-bajos-leyes-uso-historia/>
- Sensi Seeds. (2020). *El cannabis en Israel: Leyes, Uso y Historia*. <https://sensiseeds.com/es/blog/paises/cannabis-en-israel-leyes-uso-historia/>
- Sensi Seeds. (2020). *El cannabis en Portugal: Leyes, Uso y Historia*. <https://sensiseeds.com/es/blog/paises/cannabis-en-portugal-leyes-uso-historia/>
- Sensi Seeds. (2020). *El cannabis en Sudáfrica: Leyes, Usos y Historia*. <https://sensiseeds.com/es/blog/paises/cannabis-en-sudafrica-leyes-uso-historia/>
- Sensi Seeds. (2020). *El cannabis en Uruguay: Leyes, Usos y Historia*. <https://sensiseeds.com/es/blog/paises/cannabis-en-uruguay-leyes-uso-historia/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). *Derecho al libre desarrollo de la personalidad. La prohibición para el autoconsumo de marihuana contenida en la ley general de salud incide prima facie en el contenido de dicho derecho fundamental*. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2019356&Clase=DetalleTesisBL>
- Velázquez-González, E., Rodríguez, A.G., Madrazo-Lajous, A., Rodríguez-Eternod, A., Ordorika-Imaz, A., Angeles-García, A., Pérez-Correa, C., Giacomello, C., Joloy-Amkie, D., Rodríguez-Eternod, D., Mondragón-Herrera, F.J., Belaunzarán, F., Romero, J.J., Sánchez, L., Conesa-Labastida, L., Delgado-Carrillo, M., Benavidez, M., Elizalde, R., Safie, R.,...Llerenas-Morales, V. (2016). *La regulación de la marihuana en México: la reforma inevitable*. STAUDEG. (Original publicado en 2016).

# Prácticas de Gobierno Abierto desde la narrativa de los actores que participaron en la construcción del primer Plan de Gobierno en el estado de Jalisco (2016-2018)

Mtro. Pedro Iván López Mendoza<sup>1</sup>

Dr. Freddy Ramón Mariñez Navarro<sup>2</sup>

## RESUMEN

---

Cambios institucionales recientes han provocado que las políticas públicas para el acceso a la información, la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana cobren mayor importancia en el desarrollo democrático de la sociedad mexicana. Esto ha configurado prácticas como el Gobierno Abierto que sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro de la toma de decisiones en la construcción del quehacer público.

En este trabajo revisaremos primeramente algunos antecedentes relevantes en la introducción del Gobierno Abierto en México. Posteriormente, veremos ciertos aspectos teóricos que guiaron la presente investigación. Finalmente, presentamos los hallazgos arrojados al analizar la construcción del esquema de Gobierno Abierto del estado de Jalisco, así como la de su primer Plan de Acción (2016-2018). Desde un enfoque constructivista y a partir del método de análisis del discurso, se analizaron las narrativas de algunos de los actores involucrados desde la sociedad civil, funcionarios públicos y del sector académico y se identificaron dos narrativas principales que al contrastarse permitieron la construcción de una meta-narrativa que se utilizó para realizar las conclusiones respecto al fenómeno estudiado. Entre los hallazgos encontrados, se destaca la presencia de un involucramiento de procesos participativos de co-creación de compromisos concretos entre gobierno y sociedad civil, sin embargo, se identifica la persistencia de un desequilibrio de influencia que inclina la balanza, en el posicionamiento de temas, a favor de las instituciones públicas en perjuicio de las instituciones ciudadanas.

---

1 Maestro en Políticas Públicas por el Colegio de Jalisco, Correo electrónico: pdrolm@gmail.com

2 Profesor-Investigador en el Colegio de Jalisco, Correo electrónico: freddy.marinez@coljal.edu.mx

**Palabras Clave:** Gobierno Abierto, participación, ciudadanía, gobernanza, agenda.

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se explora el desarrollo de los procesos y escenarios gubernamentales en los que se toman las decisiones públicas desde el marco de la construcción del esquema de Gobierno Abierto del estado de Jalisco y la conformación de su primer Plan de Acción 2016-2018. Para lo anterior se aborda la formalización del Gobierno Abierto en México, haciendo un recorrido por sus antecedentes y su introducción en el país, así como una descripción de cómo se comenzó a involucrar al estado de Jalisco en la implementación del Gobierno Abierto. Subsecuentemente, se exponen aspectos conceptuales, que se utilizaron para el análisis de las narrativas contenidas en los discursos de los actores que participaron en la construcción del primer Plan de Acción en Jalisco. Se aborda el proceso de posicionamiento de los temas dentro de la agenda desde la perspectiva constructivista, debido al énfasis que pone en los individuos y la forma en cómo influyen en la construcción de políticas públicas.

El modelo, enmarcado en el enfoque constructivista, que se utilizó en este capítulo fue el marco de análisis narrativo, en el cual se entiende a las políticas públicas como narraciones estructuradas por un inicio, un desarrollo y un final. La estrategia metodológica que se utilizó fue el estudio de caso con un enfoque cualitativo, debido a que se buscó describir las características de un fenómeno, cómo inicia y cómo se instala en un contexto o lugar determinado.

Para la realización de este capítulo se estableció una estrategia metodológica en la que se pone en relación el marco teórico aplicado (marco de análisis narrativo) que se consideró idóneo para demostrar, auxiliado del análisis del discurso, la hipótesis conceptual y la investigación empírica, con el objetivo analizar, desde la perspectiva de los actores que participaron, las experiencias y/o dificultades en la construcción de la agenda en el Plan de Acción de Gobierno Abierto en el estado de Jalisco. Además de poder identificar cómo se desarrolló el rol que desempeñaron estos actores en la construcción de agenda pública, mediante la política pública de Gobierno Abierto, y cómo se tradujo en prácticas y políticas públicas concretas.

La pregunta que atiende este capítulo consistió en saber ¿cómo se desarrolló el proceso de construcción de la agenda del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto en el estado de Jalisco durante el periodo 2016-2018? Partiendo



de una hipótesis que se centra en que el proceso de construcción de agenda de Gobierno Abierto en el estado de Jalisco favoreció a los actores gubernamentales en la inclusión, posicionamiento y modificación de temas que conformaron los compromisos del Plan de Acción 2016-2018, limitando la participación de actores no gubernamentales.

### **Antecedentes del Gobierno Abierto**

A inicios del presente siglo, los gobiernos emprendieron de manera generalizada el fortalecimiento del uso de la información gubernamental para la transparencia y rendición de cuentas, para lo cual se crearon iniciativas que se convirtieron en Leyes o Actas para la transparencia y el acceso a la información (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

Díaz Rioseco (2013), en su artículo *Why do states adopt inefficient institutions? Explaining the emergence of the international anticorruption*, establece una teoría constructivista respecto al papel de la cultura global, las burocracias internacionales y las comunidades académicas en la creación del régimen anticorrupción, la cual puede ayudar a entender el porqué del auge de la transparencia y la rendición de cuentas, y porqué los organismos internacionales promueven al Gobierno Abierto.

Dicho autor menciona que la política global puede entenderse como un sinónimo de cultura mundial, estructura social o un conjunto de normas globales. La cultura global enfatiza dos objetivos principales: el progreso, entendido en términos de aumento de riqueza, y la justicia definida como igualdad (Díaz Rioseco, 2013).

En la década de los noventa organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se suscribieron a la idea de que una alta corrupción era un factor importante en un bajo nivel de desarrollo entre las naciones.

La corrupción ha surgido como un problema grave en la agenda internacional ya que distorsiona los mercados y desestabiliza las burocracias. Por lo tanto, las normas culturales globales promueven la difusión de la adopción de medidas anticorrupción similares en todos los países, independientemente de su nivel de corrupción (Díaz Rioseco, 2013).

Es, en el contexto antes mencionado, que se retoma el término de Gobierno Abierto y se empieza conformar una nueva visión de gobierno. En los comienzos de la administración del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, se incorporó esta cuestión como una prioridad de la administración, esto en torno

a tres principios claves que conformaban lo que dicha administración entendía cómo Gobierno Abierto: colaboración, transparencia y participación.

En el año 2009, mediante la presentación del *Memorandum on Transparency and Open Government*, la administración de Obama, enfatizó en la necesidad de establecer un sistema de transparencia que promoviera la rendición de cuentas y expusiera información sobre el actuar gubernamental, en aras de ayudar en el incremento del desarrollo de las políticas públicas y contribuir a la toma de decisiones para beneficio común de la sociedad (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

Es así como la administración de Obama dirigió la construcción de esta nueva política, ya que como menciona Díaz Rioseco (2013), para convertirse en una cultura global, una estructura social debe ser transportada a través del sistema por agentes que disfrutaran de cierta legitimidad. De lo contrario, es poco probable que la estructura social sea aceptada socialmente y por lo tanto, global. Es decir, la idea de Gobierno Abierto fue arropada por la administración Obama y de este modo también por organismos internacionales, en los que Estados Unidos tenía una marcada influencia, que la promovieron a su vez en otras naciones.

La idea central consistió en aplicar, en la administración y el gobierno, los principios mencionados anteriormente con la convicción de que se mejoraría la rendición de cuentas, la receptividad de la ciudadanía y la efectividad de la administración pública. Lo anterior, con base a la idea de que la transparencia promovería la rendición de cuentas al brindarle al público información sobre lo que hace el gobierno y mediante la participación, se contribuiría con ideas y la experiencia ciudadana para que el gobierno pudiera construir políticas públicas beneficiándose de la información que está ampliamente dispersa en la sociedad. Y por medio de la colaboración se pretendería incrementar la efectividad del gobierno generando alianzas y cooperación con sectores sociales. (González Arreola, 2017).

Estudios como los de Montero, Zmeril y Newton (2008) vinculan la calidad del gobierno y de la buena administración (abierto, responsable, participativa, transparente y colaborativa) con variables unidas al bienestar o satisfacción de la sociedad en relación a la confianza social, la confianza política y los niveles de complacencia democrática (Como se cita en Ramírez-Alujas, 2011). Es decir que, a mayor apertura, se genera un incremento en los índices de felicidad de los ciudadanos, lo que ocasiona que éstos se involucren de manera más específica en las actividades gubernamentales (Ramírez-Alujas, 2011). Sin embargo, es importante mencionar que también estos principios

pueden sobredimensionarse, puesto que la participación muchas veces sobreestima el interés de los ciudadanos por involucrarse en los asuntos públicos. Por más interés que pueda tener el ciudadano en involucrarse, éste no recibe una remuneración por su participación, por lo tanto, debe realizar otras actividades que le brinden recursos para su sustento (Pando, 2017).

La administración Obama se centró en estos principios normativos del Gobierno Abierto y fue muy dinámica al promoverlos, esto fue motor de un movimiento global que derivó en el año 2011 en el lanzamiento del *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto) que incluyó a México y Brasil entre sus fundadores (González Arreola, 2017). La Alianza para el Gobierno Abierto, es considerada el principal referente de la promoción y mantenimiento de las actividades que a nivel internacional se han realizado para instituir al Gobierno Abierto como el nuevo paradigma de gestión pública (Chaidez Castaños, 2016).

Para poder participar en dicha Alianza, se establecieron una serie de criterios de elección a cumplir para los países que desearan ingresar, que se enfocaban en exponer y demostrar avances en las materias de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones, mismos que los países fundadores se comprometían a cumplir (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

Entre ellas Quintanilla Mendoza y Gil García (2013) destacaron las siguientes:

- La aceptación de la Declaración sobre Gobierno Abierto.
- La elaboración de compromisos concretos a través de una consulta pública a los sectores público, privado y organizaciones de la sociedad civil, donde se realicen propuestas que permitan identificar capacidades e intereses de acuerdo con los criterios de Gobierno Abierto.
- El desarrollo de un Plan de Acción que además de integrar esos compromisos, permita llevar a cabo un informe abierto de autoevaluación. La cooperación con otros países en la promoción de la transparencia.

Es importante destacar que el Plan de Acción que debían de elaborar los países sería el documento en el cual se instaurarían las estrategias que serían utilizadas para lograr los compromisos (en materia de construcción de política pública) que asumiera cada país miembro:

“Un plan de acción es un tipo de plan que prioriza las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas. De esta manera, un plan de acción se constituye como una especie de guía que brinda un marco o una estructura a la hora de llevar a cabo un proyecto” (Gobierno Abierto: República Dominicana, 2017).

Los retos de los planes de acción deberían ir enfocados a cinco aspectos clave: mejorar servicios, mejorar la integridad, utilizar de manera más eficiente los recursos en la administración, apoyar la creación de comunidades e incrementar la rendición de cuentas corporativa (Quintanilla Mendoza y Gil García, 2013).

### **Los inicios del Gobierno Abierto en México**

México fue uno de los ocho países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), el fenómeno del Gobierno Abierto llegó a formar parte de la agenda nacional en el año 2011. Esto, según lo establecido en el discurso de su primer Plan de Acción, fue buscando la meta de fomentar la colaboración entre autoridades gubernamentales y ciudadanos, con el objetivo de recuperar la confianza de éstos en los gobiernos de los respectivos países miembros, con el planteamiento de que tanto las autoridades como los ciudadanos tuvieran objetivos y resultados compartidos emanados de la información pública.

Lo anterior, en parte debido a que en los últimos años en América Latina ha surgido el debate sobre el valor de la política pública y el papel del Estado, así como sobre la importancia de mejorar la gestión pública y las instituciones para conducir y atender los asuntos de interés ciudadano (Cázares y Cejudo, 2013). Pero también, como se ha mencionado anteriormente, por la influencia e imposición de normas culturales globales que promueven la difusión de la adopción de medidas anticorrupción similares en todos los países, independientemente de su nivel de corrupción. Motivadas por intereses económicos de los organismos internacionales involucrados en la búsqueda del desarrollo económico (Díaz Rioseco, 2013).

Así que ante el manejo del discurso de las bondades del Gobierno Abierto a nivel internacional, se vuelve necesario poner especial atención al análisis local de este esquema de creación de políticas públicas. Pues muchas organizaciones de sociedad civil, sobre todo las establecidas en países en vías de desarrollo, han debatido el hecho de que los gobiernos asuman compromisos a escala global respecto al Gobierno Abierto y después dentro de su política y

dinámicas internas cierran las puertas a la participación y el escrutinio de los ciudadanos (Cejudo, 2016).

En el primer esbozo de construcción de un Plan de Acción en México, participaron 8 organizaciones de la sociedad civil: Artículo 19, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), SocialTIC, Cultura Ecológica, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (GESOC), Instituto Mexicano para la Competitividad y Transparencia Mexicana. Las cuales fueron invitadas, por el entonces, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por ser consideradas como expertas en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (Martínez Puón, 2017).

Este primer ejercicio tuvo una marcada connotación gubernamental. Lo cual ocasionó que, buscando una representación más igualada entre sociedad civil y gobierno, surgiera el Secretariado Técnico Local, que pretendía ser el órgano de gobierno de la Alianza de Gobierno Abierto Nacional y equilibrar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones mediante este esquema (Martínez Puón, 2017).

Los primeros dos planes priorizaron la transparencia como arista principal en la formulación de sus objetivos, con la intención de establecer y agilizar los mecanismos de acceso a la información que empleaba el gobierno del país, en este periodo surgió la Ley General de Transparencia, de donde el Gobierno Abierto en México toma su principal soporte normativo.

Para el año 2016, las acciones que se habían iniciado en México para instaurar un Gobierno Abierto no se habían desarrollado bajo la misma lógica y coherencia entre los diferentes órdenes (federal, estatal o municipal). Pues poco después de integrarse a la Alianza para el Gobierno Abierto, el gobierno federal había establecido compromisos encaminados a cumplir con lo estipulado, sin embargo, las pocas entidades que habían mostrado interés apenas se veían envueltas en planes piloto (Chaidez Castaños, 2016).

El mismo núcleo de la sociedad civil que integró la alianza para el Gobierno Abierto en México (ocho organizaciones) indicaba, en un informe presentado en el año 2015, que la implementación del Gobierno Abierto implicó un desafío desde sus orígenes, ya que la cultura institucional del gobierno mexicano, a pesar de contar con herramientas legales, estructuras y acciones en materia de transparencia, no tenía el entendimiento de que la acción gubernamental en el marco de Gobierno Abierto tiene como fuente principal a la ciudadanía (Barrera Campos, 2015).

En un documento titulado “Informe Sombra de Sociedad Civil sobre el proceso del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto en México (2016-2018)”

organizaciones de la sociedad civil expresaron que consideran que el proceso de co-creación de éste Plan fue una simulación por parte de la administración pública de ese tiempo, pues sostenían que se habían dado cambios en los compromisos originales para reducir sus alcances, cambios en la esencia original de estos compromisos que resultaban poco favorables para alcanzar la meta propuesta (Castedo Manly, 2018).

Estos hechos hicieron notar que, al menos a nivel nacional, las relaciones entre gobierno y sociedad civil distaban mucho de ser armónicas y equilibradas, que existían evidentes diferencias de poder entre los que se pretendía fueran los tomadores de decisiones en esta nueva dinámica de construcción de política pública.

Previo a abordar la práctica del Gobierno Abierto en el estado de Jalisco, resulta relevante referirse a los aspectos teóricos que guiaron la presente investigación. Comenzando con la construcción de agenda como una forma de entender el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública.

### **La importancia de la Agenda como parte del ciclo de las Políticas Públicas**

Las etapas que integran el ciclo de las políticas públicas, no necesariamente atienden a un orden cronológico, más bien pretenden servir como un marco de referencia que brinde sentido al flujo del proceso de acciones y decisiones que dan origen a la política pública (Parsons, 2007). Por lo que es común que se encuentren diferentes formas de clasificar el ciclo, dependiendo del autor que se consulte. Sin embargo, se puede identificar un consenso respecto de cuatro etapas que se consideran fundamentales en el proceso de las políticas públicas: 1. Identificación del problema y construcción de la agenda pública; 2. Formulación y diseño de la política pública; 3. Implementación y 4. Evaluación de la política.

Al hablar de las etapas del ciclo de la política pública, se suele tomar a la definición del problema y su inclusión en la agenda de gobierno como el punto de inicio. Esta etapa tiende a ser algo compleja y a estar caracterizada por conflictos entre los diversos actores, ya que es aquí, donde entra en disputa el destino de los recursos públicos. En esta etapa es donde se elige la dirección que el gobierno habrá de tomar en la configuración de la política pública, ya que las demás etapas del ciclo tomaran el rumbo que dicte la forma de abordarse el problema en un principio (Aguilar, 1993).

Por formación de agenda se entiende “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención sería y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Cobb y Elder, 1993:77). Numerosos autores han trazado distintos enfoques sobre el grado de influencia que diversos factores pueden ejercer en la integración de la agenda pública. Alzate y Romo (2017) clasifican a los autores más citados en materia de agenda, a partir de la base teórica con la que conforman su propuesta de integración, para ello los clasifican dentro de cinco grandes enfoques:

*Tabla 1.* Enfoques de agenda.

Enfoques de agenda
1. Proceso de políticas públicas.
2. Cambio institucional
3. Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública.
4. Constructivista.
5. Cambio cultural.

Fuente: Alzate y Romo (2017).

Para este trabajo se consideró el enfoque constructivista porque presta mayor atención al ciudadano, ya que reconoce su importancia en la construcción de un problema público susceptible de ser colocado en la agenda. En su propuesta titulada “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista” Cejudo menciona que una situación no adquiere el rango de ‘problema público’ a menos que “actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales que no están siendo atendidos”: menciona como ejemplo, el maltrato doméstico a los niños, el que establece que será un problema susceptible de ser atendido por una política pública si se acepta que es una desviación de un objetivo compartido por la sociedad (Cejudo, 2010).

En contraste con otras perspectivas, el enfoque constructivista toma en cuenta aspectos relacionados con las ideas y las visiones para explicar las políticas públicas. Los modelos que se desarrollan bajo este enfoque tienen, como punto común, dar importancia a los valores, a las ideas y a las representaciones que se tienen de los fenómenos en el proceso de las políticas públicas (Ordoñez Matamoros, 2013).

El rol que tienen los actores sociales es fundamental en la conformación de la agenda, ya que mediante su gestión pueden lograr posicionar un tema en un alto rango de visibilidad social, y que éste logre ser definido como un problema público y entre a la agenda del gobierno. El enfoque constructivista, considera que la realidad no está por descubrir sino por construir: cualquier actor puede decidir lo que es o no es racional, en función de sus prejuicios y valores. En este sentido, la realidad es socialmente construida, el individuo construye el mundo y reflexiona sobre él, su representación del mismo depende de procesos sociales, políticos y culturales (Fontaine, 2015).

Por lo que dicho enfoque resulta útil para el análisis de discursos, para interpretar el sentido de la acción para los interesados, y aunque lo anterior puede parecer demasiado reduccionista, resulta útil para reflejar una parte de la complejidad de la construcción de los problemas sociales. En línea con lo anterior, Agudo Sanchíz (2015) destaca la importancia de la argumentación, ya sea ésta escrita u oral, en las diversas etapas del proceso de formulación de políticas. Lo anterior, con base en lo establecido por Majone (1997: 35) al decir que *“la política pública está hecha de palabras”*. El poder persuasivo se ejerce a través de un enfoque que, mediante la movilización del significado y la producción y difusión de formas simbólicas, sostiene determinadas representaciones de la realidad y enfatiza unos aspectos a expensas de otros con el objetivo de influir en la selección de problemas a solucionar y guiar las percepciones (Agudo Sanchíz, 2015).

Se puede observar pues, que bajo esta perspectiva el análisis se basa “en un entendimiento de las políticas públicas que hace énfasis, no en el rol del poder y los intereses de los grupos, ni de las estructuras institucionales, las configuraciones de actores, o las ideas, sino en el discurso, entendiendo las políticas públicas como construcciones discursivas, hechas de argumentos y de elementos retóricos que se constituyen en narraciones o en relatos” (Ordoñez Matamoros, 2013:60).

En el proceso de las políticas públicas, los discursos representan una influencia en el proceso deliberativo y funcionan como una estrategia de comunicación política basada más en la persuasión que en una argumentación razonada (Ordoñez Matamoros, 2013). Desde este enfoque, entonces, se analizó si algunos problemas captaron más la atención que otros en el momento de definir el Plan de Acción del Gobierno Abierto en Jalisco, entendiendo el proceso como un juego de poder entre discursos que son promovidos por actores que tienen intereses, preferencias, creencias, ideas y valores que intentan imponer. Lo anterior, como ya se mencionó, partiendo de la concepción



de que los problemas son construcciones sociales, los problemas sociales no tienen un carácter universal. Sino que cada sociedad les otorga un significado a sus prácticas de acuerdo con un determinado orden social (Raigosa, 2013).

El enfoque constructivista entonces, permite que mediante sus modelos se vuelva posible comprender la dinámica social que surgió en la construcción del Plan de Acción del esquema de Gobierno Abierto entre los diversos actores que participaron. Y permite analizar las etapas mediante las cuales se seleccionaron, después de una supuesta valoración colectiva, los factores y variables que serían tomados como referencia, para la definición de las problemáticas que integrarían los compromisos que asumió el Plan de Acción 2016-2018 de Gobierno Abierto en el estado de Jalisco.

Por tanto, la aportación que brinda este enfoque al presente trabajo radica en alertarnos sobre las consecuencias de aceptar discursos acríticamente, sin antes pasarlo por un análisis crítico de los significados, intereses y valores que encierran, y sobre la necesidad de generar condiciones para reducir los sesgos que todo discurso supone (Cejudo, 2010). El modelo, enmarcado en el enfoque constructivista que se utilizó en este capítulo, fue el marco de análisis narrativo desarrollado, entre otros, por Emery Roe, en el cual se entiende a las políticas públicas como narraciones estructuradas por un inicio, un desarrollo y un final (Roe, 1994).

Es importante mencionar que Roe entiende este marco como un complemento a un análisis convencional, ya que el autor considera que incluso en presencia de datos empíricos los relatos que forman las creencias de los actores y decisores se resisten a cambiar o modificarse sobre todo cuando sobre un tema existe una gran polarización (Roth, 2008). Por tanto, es cuando existe una gran polarización entre los distintos actores involucrados y cuando faltan evidencias empíricas y científicas que permitan analizar las múltiples variables del proceso, cuando resulta pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas.

Para lo anterior, Roe (1994) propone cuatro etapas: 1. Identificar las principales historias o relatos en relación con controversia de la política pública; 2. Identificar relatos alternativos a los dominantes o contra relatos; 3. Hacer una comparación de los dos tipos de relatos anteriores para construir un meta-relato y 4. Determinar en qué medida el meta-relato construido permite replantear el problema de una manera más acertada. Siendo el meta-relato el producto del contraste entre el discurso principal y los discursos alternos de la política pública.

El modelo narrativo, es entonces, un método de análisis, más que a una teoría de las políticas públicas, su desarrollo se basa en entender específicamente a las políticas públicas como construcciones discursivas que resultan de un proceso deliberativo en el marco de la teoría constructivista (Ordoñez Matamoros, 2013).

### **Estrategia metodológica**

En este capítulo se utilizó el método del estudio de caso. Esta metodología, ampliamente utilizada en las ciencias sociales, es apropiada en los casos en los que se desea conocer cómo o por qué ocurre algo (Yin, 2003). Lo anterior bajo un enfoque cualitativo, debido a que se buscó describir las características de un fenómeno, cómo inicia y cómo se instala en un contexto o lugar determinado.

La estrategia metodológica que se eligió tiene, como la mayoría, ventajas e inconvenientes: por un lado, el análisis de un aspecto concreto permite profundizar en el conocimiento; sin embargo, los resultados de un caso de estudio no son generalizables, ya que su finalidad no es expandir y generalizar teorías (Yin, 2003). El método de estudio de caso, sin embargo, es apropiado para temas que se consideran prácticamente nuevos, pues permite examinar un fenómeno contemporáneo en su entorno real (Yin, 2003). La utilidad de este tipo de investigación, reside en que un estudio de caso de estas características permite obtener datos sobre los que se pueden establecer comparaciones o desarrollar hipótesis.

### **El análisis narrativo como guía metodológica**

El análisis del narrativo puede utilizarse como una guía metodológica para entender cómo se origina el poder y se crean las realidades que establecen, desde las relaciones sociales, las prácticas y estructuras institucionales, los mecanismos de condicionamiento, dominación y persuasión social (Álvarez Rodríguez, 2016). En el caso concreto de este capítulo, resultó pertinente el uso del marco del análisis narrativo de la política de Gobierno Abierto, en especial al existir varios discursos con visiones opuestas de cómo se desarrolló este esquema en el estado de Jalisco.

La metodología consistió en definir las fuentes de información, identificando y agrupando los conceptos que se detectaron como los más relevantes, siendo estos las palabras e ideas que enmarcan los principios en los que se basa

el esquema de Gobierno Abierto: participación, transparencia, colaboración, co-creación.

En este punto es necesario aclarar el análisis narrativo no es exclusivo de un tipo de discurso, es un marco metodológico general, por eso también es necesario distinguir entre narrativa política y discurso, lo primero es un tipo de discurso específico que trata sobre las controversias políticas que se reflejan en las políticas públicas y el segundo, se refiere a un tema general no especificado cuya característica principal es que está mediado por el poder (Alvarez Rodríguez, 2016).

Esta guía metodológica fue utilizada para analizar las interacciones de los actores que utilizaron discursos con la intención de influir y persuadir a otros para que sus creencias y realidades respecto a cómo abordar un problema público fueran elegidas como la opción más viable para construir y afrontar un problema público dentro del Plan de Acción de Gobierno Abierto. Para lo anterior se utilizaron varias técnicas de investigación para obtener los datos e información necesarios para el cumplimiento de los objetivos:

- Revisión bibliográfica y documental.
- Diseño e implementación de entrevistas semi-estructuradas para funcionarios y sociedad civil.
- Análisis de los datos obtenidos.

En primer lugar, se procedió a la revisión documental y bibliográfica de diversas fuentes escritas y digitales para realizar una adecuada aproximación al objeto de estudio. En esta primera fase se identificaron y estudiaron obras y autores en el ámbito del objeto de estudio, se revisaron los documentos e iniciativas pertinentes de diversos organismos internacionales y nacionales, se analizó la legislación y normativa nacional y local relevante en la materia.

La segunda etapa, consistió en el desarrollo de entrevistas, bajo un muestro probabilístico de bola de nieve para identificar a los principales informantes claves de este estudio, proponiendo una muestra de 7 personas comprendidas entre funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil de entre las cuales se incluyen las siguientes categorías:

- Personas que pertenecen o pertenecieron a una organización de sociedad civil que haya participado en las mesas de co-creación de Gobierno Abierto.

- Funcionarios o ex funcionarios de instituciones públicas que hayan participado en la formulación e implementación de compromisos de Gobierno Abierto.
- Académicos que haya participado dentro de la co-creación de los planes de acción.

Los mecanismos utilizados para poder contactar con los informantes fueron vía correo electrónico y vía telefónica donde se les solicitaba la participación por medio de una entrevista, la cual fue otorgada personalmente, a excepción de una, que fue a través de las herramientas tecnológicas.

Cada entrevista fue registrada de manera electrónica, posteriormente dicha información fue codificada a través de su transcripción permitiendo así recopilar de manera sistemática cada una de las entrevistas obtenidas e integrar la información. Es importante mencionar que con el objeto de respetar la secrecía de las opiniones, se le asignó un código de identificación a cada entrevistado.

*Tabla 2.* Matriz con los atributos de los informantes.

Código de Identificación	Características del entrevistado
AC1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertenece o perteneció a una asociación civil que participó en las mesas de co-creación de Gobierno Abierto.</li> <li>• Académico que participó en la co-creación de los planes de acción.</li> </ul>
AC2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertenece o perteneció a una asociación civil que participó en las mesas de co-creación de Gobierno Abierto.</li> </ul>
AC3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertenece o perteneció a una asociación civil que participó en las mesas de co-creación de Gobierno Abierto.</li> </ul>
FP1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario o ex funcionario público que participó en la formulación e implementación de compromisos de Gobierno Abierto.</li> <li>• Académico que participó en la co-creación de los planes de acción.</li> </ul>
FP2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario o ex funcionario público que participó en la formulación e implementación de compromisos de Gobierno Abierto.</li> <li>• Académico que participó en la co-creación de los planes de acción.</li> </ul>
FP3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionario o ex funcionario público que participó en la formulación e implementación de compromisos de Gobierno Abierto.</li> </ul>
A1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Académico que participó en la co-creación de los planes de acción.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En la tercera etapa, se procedió a realizar el análisis de los datos obtenidos. Finalmente se organizaron y resumieron los datos prestando especial atención a los aspectos básicos que refuerzan la hipótesis planteada en la introducción de éste capítulo, analizándolos bajo la óptica del marco del análisis narrativo. Siguiendo las pautas del marco, se identificaron las narraciones que fungieron como promotoras del Gobierno Abierto en el estado de Jalisco; los discursos alternativos o que se encontraban distantes de la concepción general del esquema analizado, se construyó un meta-relato que permitió realizar las conclusiones respecto al esquema estudiado.

A continuación, se exponen distintos discursos y formas de entender el fenómeno del Gobierno Abierto desde las distintas perspectivas de actores involucrados, clasificando lo anterior con base en las etapas descritas en el marco narrativo, propuesto por Roe (1994): identificando las historias principales, los relatos alternativos o contra relatos, realizando una comparación de los mismos y construyendo un meta-relato.

### **La práctica del Gobierno Abierto en el estado de Jalisco a partir de las evidencias empíricas**

El estado de Jalisco fue uno de los primeros 15 gobiernos subnacionales en el mundo en preparar un Plan de Acción Local alineado con los valores y estándares de la Alianza para Gobierno Abierto (Gobierno del Estado de Jalisco, 2016). El primer antecedente formal del Gobierno Abierto en el estado surge en noviembre del año 2013 y se encuentra en el Plan Estatal de Desarrollo 2013, en el cual se establecieron 2 objetivos y 16 estrategias en materia de Gobierno Abierto.

En el capítulo del mencionado Plan, titulado Gobierno Abierto y rendición de cuentas, se planteaba que el objetivo en esta área era promover un gobierno abierto al ciudadano que garantizara la transparencia y la rendición de cuentas. Esto se consideraba una cuestión necesaria para que las políticas y acciones de gobierno incidieran directamente en la calidad de vida de las personas (Plan Estatal de Desarrollo Jalisco, 2013). En marzo del 2015 el INAI invitó a algunos miembros de la sociedad civil para asistir a jornadas para promover los ejercicios locales de Gobierno Abierto, en la ciudad de México ya que hasta ese momento solo existía el ejercicio a nivel nacional y a partir de marzo de 2015, el ITEI (Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco) invitó a diferentes entidades a impulsar ejercicios de Gobierno Abierto a nivel estatal y municipal.

En esta primera reunión, los invitados adquirieron formalmente el compromiso de impulsar el tema de Gobierno Abierto. Después de esta adquisición personal de compromisos para el grupo promotor se prosiguió con reuniones en las cuales se decidió cómo se abordaría, cómo se promovería y cómo se daría a conocer el tema en el estado, para sensibilizar tanto a funcionarios públicos como a representantes de organizaciones civiles. La primera reunión se organizó en Casa ITESO Clavigero, “fue una reunión cerrada, con algunos representantes de organizaciones y posteriormente se hizo una más, que ya fue abierta y en donde se incluyeron a más actores” (A1). Durante estas reuniones previas a la conformación del Secretariado Técnico se realizaron diversos foros que tenían la intención de sensibilizar a los distintos actores sobre lo que el grupo promotor consideraba los beneficios de tener un Gobierno Abierto.

“Se empezó a mapear a la sociedad civil, para identificar a los actores que serían invitados a participar para la conformación del Secretariado Técnico Tripartita” (FP2), haciendo énfasis en que posterior a la integración del secretariado se establecería la agenda que abordaría el Gobierno Abierto en el Estado. Se invitó a la Corporativa de Fundaciones, a la Coparmex Jalisco, a un representante de los medios, a un representante de las universidades. Dado que se trataba de invitaciones personales, organizaciones civiles como CIM-TRA Y AMEDI, manifestaron su desacuerdo con tales condiciones y que por ello no estaban interesados en participar, aunque no dejaron de acudir a las reuniones convocadas, no formaron parte del secretariado técnico (AC3).

Para la publicación de información relativa al proceso de Gobierno Abierto en Jalisco, se creó el sitio web <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx>, donde se pueden encontrar múltiples documentos, actas de sesión, minutas, notas periodísticas y galería (fotos y videos). En estos documentos se evidenció la integración del Secretariado y su trabajo en el desarrollo del Plan de Acción, así como los compromisos, en los que se podían apreciar los mecanismos de trabajo entre sociedad civil y gobierno.

En este periodo previo a la construcción del Plan de Acción, ya se denunciaba la obstrucción de distintos actores políticos, fácticos y grupos de poder, que interferían en los esquemas de apertura de la información pública, Francisco Álvarez Córdoba, quien entonces fungía como director de Gobierno Abierto y transparencia del INAI, declaraba por la época que en México la apertura gubernamental no es un valor cultural e institucional, “vivimos en una era de antivalores democráticos” (Redacción, Interferencia de actores políticos, 2015). Y denunciaba la dificultad que representaba la cultura institucional al negar el

derecho democrático de la ciudadanía de conocer en que se gastan y ejercen los recursos técnicos y financieros de los gobiernos.

A pesar de lo anterior, el impulso de instaurar el Gobierno Abierto en el estado no se vio disminuido. En la primera propuesta de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del gobierno estatal para el año 2016, se tenía contemplada la asignación de 400 millones de pesos, a un programa que mezclaba Gobierno Abierto junto con Presupuestos Participativos y que tenía por intención la atención inmediata a las necesidades de infraestructura en comunidades del estado (Redacción, Presupuesto 2016 planea crear sistema anticorrupción, 2015). Aunque al final éste no se concretó en conjunto.

Mediante un material visual consultado en la página web del ITEI se pudo constatar que previo a la construcción del primer Plan de Acción se realizaron foros informativos que buscaban incentivar la participación de la sociedad civil, para dar a conocer el concepto de Gobierno Abierto, informar los objetivos y propósitos que pretendían lograr mediante los ejercicios locales y marcar la ruta de acción y pasos a seguir para la instalación de un secretariado técnico local y la definición de un plan de acción.

En los inicios del grupo promotor del Gobierno Abierto en Jalisco, se invitó a un grupo de académicos y funcionarios a un encuentro nacional, donde se firmaron compromisos para trabajar proyecto de Gobierno Abierto en Jalisco (AC2). En ese evento, hubo representación del gobierno del estado, de la sociedad civil y funcionarios del ITEI. Tuvieron una primera reunión, el 6 de abril de 2015 en donde se convocó a algunas organizaciones en casa ITESO Clavigero, con el objetivo de conformar un grupo promotor en el estado (AC1). Hubo reuniones subsecuentes en Coparmex (25 de mayo), Casa de Amistad Internacional (8 de septiembre), en las que se trató de sensibilizar a funcionarios del gobierno del estado y a organismos de la sociedad civil sobre el esquema de Gobierno Abierto.

El día 15 de octubre del año 2015 se instaló el Secretariado Técnico Local (STL) de Gobierno Abierto en Jalisco, en Expo Guadalajara. Posteriormente, se hizo la designación de las personas que fungirían como los enlaces en la promoción de la agenda de Gobierno Abierto, que han sido los actores prácticos del posicionamiento del esquema en el estado, puesto que son los que propusieron los procesos para la construcción del Plan de Acción, siendo el Secretariado Técnico el brazo formalizador de éstos.

Según lo mencionado por representantes del sector académico la sociedad civil, la subsecretaría de planeación decidió por si sola cuáles iban a ser los compromisos del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, sin que éstos

hubieran surgido de las mesas de trabajo o de los foros abiertos. Es decir, la ciudadanía no tuvo la posibilidad de proponer los temas que consideraba, debían formar parte del Plan de Acción (AC1 y AC2).

Ante esta situación, y la manifiesta inconformidad de los miembros de la sociedad civil representada se propuso tratar de zanjar esas diferencias y esos cuestionamientos y buscar una solución intermedia, entonces se decidió que se realizarían mesas y se convocaría a foros, y se dejaría los compromisos para ver si éstos se ratificaban (FP1).

Lo anterior se mantuvo, y esta acción se consideró por la sociedad civil como un intento del gobierno estatal por subirse al impulso del esquema nacional, lo cuál puede ser éticamente y políticamente cuestionado. Se puede observar como hasta este punto de actividades de Gobierno Abierto en Jalisco, no se había tomado en cuenta más allá del discurso a la participación ciudadana en el proceso.

### **Identificación de los actores**

Después de este recorrido respecto a la conformación del Gobierno Abierto en Jalisco, se identificaron —mediante el análisis de los documentos periódicos, oficiales y declaraciones— ciertos patrones en los elementos narrativos, esto permitió identificar las frecuencias con las que aparecen algunos personajes, que se identificaron como relevantes y las diferencias entre sus narrativas respecto a las conclusiones y creencias sobre la formalización del Gobierno Abierto en Jalisco.

Así podemos observar que algunos actores han tenido relevancia en detrimento de otros, así como las ideas que se han colocado como predominantes, destacando los siguientes personajes en orden de relevancia: 1. Funcionarios de gobierno; 2. Miembros de la sociedad civil especializada en temas de transparencia; 3. Miembros del sector empresarial; 4. Miembros del sector académico y 5. Periodistas.

Como se observa, los funcionarios de gobierno, destacan como los principales actores en esta fase de formalización del Gobierno Abierto en Jalisco, lo cual en realidad no es algo sorprendente, en virtud de que debido a sus responsabilidades están obligados a promover las políticas federales e internacionales de las que México forma parte. También se identificaron a los funcionarios del órgano garante que fueron los responsables de la organización y la operatividad en la construcción del esquema. Se encontraron también a funcionarios del gobierno a nivel federal y representantes de las entidades internacionales,



los cuales llevaron a cabo un papel fundamental en la construcción de las narrativas, ya que marcaron los límites en los cuales el gobierno estatal proyectaba al Gobierno Abierto.

Los siguientes personajes en relevancia fueron los miembros de las organizaciones civiles enfocadas en temas de transparencia, estos personajes en medios periodísticos mostraron una frecuencia de aparición muy por debajo de los personajes gubernamentales, ya que tuvieron un papel más restringido como creadores de las narrativas de la política de Gobierno Abierto, esto pudo deberse a que en cierto modo el tema era desconocido en el ámbito subnacional y sus características no lo hacían fácilmente identificable a diferencia de otras políticas públicas.

En este punto se observa que la participación ciudadana, uno de los tres pilares del Gobierno Abierto, se encontró sumamente restringida durante la formalización del esquema de trabajo. Además de que se observó que los personajes más fuertes (funcionarios públicos) limitaron mucho la elección y la invitación a la sociedad civil, centrándose en las organizaciones que consideraron más capaces, bajo sus propios criterios, de participar en el desarrollo de la política. Por otra parte, los miembros del sector empresarial, tienen todavía una participación más pequeña en esta primera fase, destacando la participación de la Coparmex, como principal exponente del sector.

En los personajes académicos, se mantuvo un discurso enfocado a la ética de los actores gubernamentales. Por último, los periodistas tuvieron una participación de observadores y expositores de las narrativas que se proyectaban en esta etapa del proceso, dejando registro de los argumentos a favor y en contra que se realizaban en la esfera del Gobierno Abierto, participando también como notas de análisis y crítica sobre el tema.

Una vez identificados los personajes principales, se seleccionó a un grupo de representantes de cada uno, para realizar el análisis narrativo de la construcción del Plan de Acción. Entendiendo como narrativas, al conjunto de argumentos, que de manera articulada confluyen para modificar o incentivar creencias a favor o en contra del marco ideológico del Gobierno Abierto.

### **La construcción del Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Estado de Jalisco 2016-2018**

En este apartado se analiza la construcción del Plan de Acción 2016-2018, comparando los diferentes argumentos y elementos narrativos que se usaron como formas para convencer y persuadir sobre la importancia de los temas

que se posicionaron en el Plan de Acción del Gobierno Abierto. Se identificaron las pruebas que los actores utilizaron como base de su narrativa, las cuales fueron los mecanismos causales que generan la solución política y para finalizar se identificaron en base a las entrevistas realizadas las posturas y creencias políticas.

Respecto al desarrollo del esquema de Gobierno Abierto en el estado trataron de respetar y ceñirse los pilares doctrinales del Gobierno Abierto, la transparencia y participación ciudadana. “Para el caso de Jalisco se hicieron convocatorias ciudadanas, mesas ciudadanas, de donde surgieron problemáticas relacionadas con los derechos humanos, temas de corrupción, de ahí salió el primer Plan de Acción con siete compromisos, que considerábamos cumplían los lineamientos de la alianza para el Gobierno Abierto, alineados con los principios de Gobierno Abierto” (FP3).

En la construcción del plan “debería poder equilibrarse la balanza con compromisos que pudieran hacerse desde el legislativo, el poder judicial, y desde los ayuntamientos, por lo cual recientemente se ha hecho una reestructura en el secretariado para involucrar a los tres poderes y a los 5 ayuntamientos principales de la zona metropolitana, Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque, Tlajomulco y Tonalá, que consideramos tenían la voluntad de hacer un compromiso de Gobierno Abierto” (AC1).

Para la definición del Plan de Acción los requerimientos mínimos consistían en la celebración de mesas de diálogo y consultas públicas abiertas, la delimitación de responsabilidades en el secretariado técnico local (para el cumplimiento de los compromisos), la generación de un calendario, la ruta de acción, la revisión y aprobación.

Los compromisos formulados en el Plan de Acción requerían ser cuantificables, realizables y replicables, específicos, alto impacto y sostenibles. La mecánica que se propuso para la construcción del Plan consistió, en propuestas únicamente hechas por el Secretariado, que además, previamente había definido las problemáticas que eran factibles de resolverse bajo el esquema de Gobierno Abierto (AC1, AC2, AC3 y A1). Después se establecieron mesas de trabajo, bajo las siguientes temáticas: derechos humanos y fortalecimiento del estado de derecho, servicios públicos, gobernanza de los recursos naturales e igualdad de género. Estos temas fueron elegidos en virtud de que se retomaron los temas que a nivel nacional estaba tratando el Gobierno Abierto.

Al final del proceso de construcción el secretariado seleccionó siete compromisos: 1) Coordinación vecinal con policía para intervención de espacios públicos en colonia Lomas de Polanco; 2) Discriminación laboral y desigualdad

salarial entre hombres y mujeres en el estado de Jalisco; 3) Padrón de habilidades para personas con discapacidad; 4) Padrón de jornaleros agrícolas; 5) Plataforma tecnológica para formación continua de docentes; 6) Ampliación de la cobertura de educación media superior con base en necesidades y vocaciones productivas regionales y 7) Plataforma para publicación de contrataciones del Gobierno del Estado de Jalisco. Las dependencias encargadas del desarrollo de los compromisos, no lograron tener una incidencia respecto a los objetivos planteados (AC1, AC2, A1, FPI).

Para entender la fuerza de la argumentación como herramienta de construcción de políticas vale la pena analizar la narrativa del Gobierno Abierto a partir de los discursos que los entrevistados y las declaraciones en prensa de los promotores del Gobierno Abierto. Recordemos que poder persuasivo se ejerce a través de un enfoque que, mediante la movilización del significado y la producción y difusión de formas simbólicas, sostiene determinadas representaciones de la realidad y enfatiza unos aspectos a expensas de otros con el objetivo de influir en la selección de problemas a solucionar y guiar las percepciones (Agudo Sanchíz, 2015).

Por lo que al encontrar un punto de intersección entre los distintos discursos que se encuentran en disputa puede ser construida una meta-narrativa que plante una nueva forma de abordar el fenómeno y que ayude a integrar las diferencias de las narrativas previas. Es importante recordar que metodológicamente la generación de estas narrativas se obtuvo mediante la realización de entrevistas semi-estructuradas y el análisis de los discursos activos en la controversia de la construcción del Plan de Acción de Gobierno Abierto.

## **Análisis de las narrativas en la construcción del Plan de Acción 20016-2018**

### **Narrativa principal: El Gobierno Abierto como solución**

Los actores identificados con un discurso positivo a favor de la política de Gobierno Abierto argumentaban que al incorporar los principios de éste al actuar gubernamental se incorporarían nuevas ideas y voluntades en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos considerados como relevantes dentro de una comunidad política particular.

### *Declaración del problema:*

En esta narrativa surge como problema principal la corrupción, que ha surgido como un problema grave en la agenda internacional ya que distorsiona los mercados y desestabiliza las burocracias. Citando nuevamente a Díaz Rioseco (2003), las normas culturales globales promuevan la difusión de la adopción de medidas anticorrupción similares en todos los países, independientemente de su nivel de corrupción,

### *Víctima:*

La sociedad es la que surge como víctima principal de la corrupción gubernamental en esta narrativa, siendo los ciudadanos de pie los más vulnerables, de tal forma se procura su participación como principal interesado en incidir en el desarrollo de políticas que combatan problemas en los que se ven directamente aludidos.

### *Villano:*

Se idéntica como villano al gobierno cerrado, aquel que no está interesado a la apertura de la administración y del gobierno, sin interés en apegarse a los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración, y sin la convicción de que se mejorará la rendición de cuentas, la receptividad de la ciudadanía y la efectividad de la administración pública si se desarrollara en base a los mismos.

### *Héroe:*

En la narrativa de los actores, que se consideraron con discursos principales, el héroe es el gobierno estatal y las organizaciones internacionales, que dictan documentos y guías que los países deben seguir, que se articulan con la intención de hacer frente a la problemática de la corrupción y la baja percepción de legitimidad gubernamental, a eso se suma su apertura para la participación de distintos sectores en la toma de decisiones públicas que genera un incremento en los índices de aceptación de los ciudadanos, lo que ocasiona que éstos se involucren de manera más específica en las actividades gubernamentales.

*Pruebas:*

Esta narrativa se fundamenta en que la participación de México en la Alianza busca mitigar la corrupción, la opacidad en el gasto y la falta de acceso a la toma de decisiones públicas por parte de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones. Esto con el objetivo de impulsar el desarrollo del país. Lo anterior con base en los efectos disruptivos en la economía que ha probado tener la corrupción.

*Mecanismos causales:*

Los mecanismos causales que se identifican en esta narrativa son dos: primero las acciones que se producen por la inactividad gubernamental, derivadas de sus políticas poco transparentes y su actuar opaco frente a la ciudadanía, producen afectaciones en la sociedad que impiden que esta se desarrolle económicamente. Segundo, las acciones que se producen con intención, en este caso la corrupción.

*Moraleja:*

Esta narrativa plantea como solución la modificación en la forma en que se produce la interacción sociopolítica, apuesta por el gobierno basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable de mejora en la toma de decisiones y la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público.

*Trama:*

La narrativa del Gobierno Abierto como solución, identifica en este esquema el medio para disminuir los altos niveles de corrupción gubernamental y los bajos niveles de competencia administrativa y participación ciudadana y entiende como consecuencia, en caso de no llevarse a cabo, un escenario de bajo desarrollo económico y social.

### *Estrategias narrativas:*

La estrategia narrativa se basa en atraer más participantes al debate y generar más participación ciudadana que valide los ejercicios realizados en las mesas de trabajo, donde se hace énfasis en la validez de la colaboración en la construcción de las soluciones en los problemas públicos que se encuadraron en el marco del Plan de Acción.

### **Contra narrativa: Gobierno Abierto como un espacio de simulación**

Esta narrativa está caracterizada por una percepción distinta de los actores que participaron en el Plan de Acción 2016-2018, que consideraron el ejercicio como poco accesible y en el cual sus propuestas no fueron tomadas en cuenta por el Secretariado Técnico.

### *Declaración del problema:*

En esta narrativa surge como problema principal la falta de entendimiento gubernamental sobre la distribución equitativa de facultades entre los diversos actores que participaban en la elaboración del primer Plan de Acción a nivel estatal, lo que provocó que fuera un ejercicio unilateral.

### *Víctima:*

La sociedad es la que surge como víctima principal de la falta de entendimiento gubernamental sobre cómo debe funcionar el Gobierno Abierto.

### *Villano:*

Se idéntica como villano al gobierno que, a pesar de contar con las herramientas legales, estructuras y acciones en materia de transparencia, sigue sin tener un claro entendimiento de la implementación del Gobierno Abierto, lo que implicó un desafío que no permitió el desarrollo del Plan de Acción con base en los principios básicos del Gobierno Abierto.

*Pruebas:*

Esta narrativa se fundamenta en que la participación de las organizaciones de la sociedad civil se dio de manera limitada pues la consideraban solamente como producto de una inercia institucional. Se considera que el Plan de Acción careció de un punto de vista ciudadano, puesto que no fue considerada su participación en el proceso final de selección de compromisos, además de que no se generaron mecanismos que institucionalizaran la participación ciudadana.

*Mecanismos causales:*

Los mecanismos causales que se identifican en esta narrativa son los mismos identificados en la narrativa principal: los primeros son las acciones que se producen por la inactividad gubernamental, derivados de sus políticas poco transparentes y sus actuar opaco frente a la ciudadanía, se producen afectaciones en la sociedad que impiden que esta se desarrolle económicamente. Los segundos son las acciones que se producen con intención, en este caso la corrupción.

*Moraleja:*

Esta narrativa plantea como solución la modificación de lo que el gobierno entiende como Gobierno Abierto, permitiendo una verdadera interacción entre ciudadanía y gobierno que pueda generar un diálogo que permita incrementar el papel que la ciudadanía tiene en la toma de decisiones.

*Trama:*

La narrativa del Gobierno Abierto como simulación, identifica que el reto de implementar esta iniciativa radica en que realmente se represente a la sociedad civil en su totalidad y que las organizaciones que son invitadas no lo sean con el único objetivo de validar lo que los gobiernos hacen.

*Estrategias narrativas:*

La estrategia narrativa se basa en la búsqueda de formas de que la participación ciudadana tenga un impacto mayor en la construcción de los planes de acción haciendo énfasis en la validez de la colaboración en la construcción de las soluciones en los problemas públicos.

## Meta-narrativa

Las dos narrativas antes expuestas se analizaron, para por medio de ambas crear una meta-narrativa que brinde una perspectiva más amplia.

Frente a esto una meta-narrativa sobre el tema parte de entender que el esquema de Gobierno Abierto está integrado por un conjunto de principios que le permiten, al aparato gubernamental, abrir sus puertas al escrutinio social. Sin embargo, se pueden destacar las coincidencias que tienen, tanto los entrevistados como lo analizado en las declaraciones de los actores, al concebir al Gobierno Abierto como un nuevo paradigma que configura un tipo particular o modo de gobernanza en construcción.

Este esquema debe replantearse la importancia que la participación tiene en su funcionamiento, sin embargo, la participación funciona según el entorno político en el que se desarrolle y la voluntad de los individuos que decidan participar. Por tanto, la participación adoptara formas distintas según el país en el que se dé, y ésta adoptara para cada uno resultados distintos (Merino, 2016).

De esta manera, el gobierno tiene todavía un papel regulador, pero debe promover y garantizar, el acceso a la población para la formulación de políticas en los temas en los que éstos tengan interés y debe considerarlos racionales y capaces de poder encontrar soluciones factibles. Teniendo en cuenta que la política pública ha estado dominada por los intereses, percepciones y creencias de los que tienen el poder político y económico, actuar de forma diferente, permitiendo el involucramiento ciudadano, permite que se busquen soluciones a partir de las realidades culturales, políticas y económicas de cada entorno local.

Asimismo, el proceso de construcción del Plan de Acción no debe ser visto como un tema dicotómico conformado por un gobierno sin entendimiento del esquema y ciudadanos sin interés y con pocas opciones de participar, dado que esto no permite resolver la problemática identificada, ósea, la falta de incidencia de los ciudadanos en la introducción de temas en la agenda del Gobierno Abierto, es importante por lo tanto, que las valoraciones que se hagan provengan de la investigación sobre las formas de mejorar el esquema.



## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LOS HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El esquema de Gobierno Abierto tal y como se desarrolló en el periodo de construcción de su primer Plan de Acción se puede clasificar, desde los enfoques abordados por Cabrero Mendoza (2013) como una política pública de Estado. Ya que, en este tipo de procesos los intereses del Estado trasciendan a los intereses particulares de la sociedad civil. Este enfoque produce, más que políticas públicas, políticas gubernamentales.

En el caso analizado, resalta que a pesar de los esfuerzos de los enlaces por establecer un mecanismo de Gobierno Abierto alineado al discurso de la alianza para el Gobierno Abierto, los compromisos que se establecieron no surgieron de las mesas de trabajo que se construyeron para tal efecto. En el Plan de Acción quedaron solo los temas que el gobierno propuso.

También podemos considerar que se encontraron algunos aspectos del enfoque de las políticas públicas reactivas, que concibe a las políticas públicas como una reacción o respuesta más que como un curso de acción. La política pública se ve subordinada a la política y a la mercadotecnia, los gobernantes dan prioridad a los problemas de corto plazo, que les permitan brindar soluciones rápidas, en lugar de construir políticas a futuro. Esto lo podemos observar en el proceso de construcción de los compromisos que adquirió el Plan de Acción analizado.

Es importante recordar, en este punto, la importancia del análisis del discurso dentro del enfoque constructivista, el discurso sostiene las interacciones, dándoles legitimidad y sentido, para ello necesita ser persuasivo y detentar un poder que lo sostenga frente a otros discursos. El enfoque constructivista, considera que la realidad no está por descubrir sino por construir: cualquier actor puede decidir lo que es o no es racional, en función de sus prejuicios y valores. En ese sentido y al ser, el Gobierno Abierto, un concepto en construcción, cada quien le da su interpretación, para unos el Gobierno Abierto es participación, para otros, transparencia.

Los entrevistados en general tenían una concepción muy variada respecto de los conceptos y los componentes principales del Gobierno Abierto, lo que ocasionó que la importancia que le daban a estos dentro de la construcción del Plan se diera de manera dispar. Entonces, se tiene un discurso y una práctica, y la práctica no tiene mucho que ver con el discurso, si el mismo Estado inhibe la participación que pretende fomentar, es difícil que se logren mejorías en este tipo de procesos. El Plan de Acción analizado no logro involucrar a los actores

de la sociedad civil, por la forma en que fue elaborado y por la forma en que se implementó.

La construcción de la agenda del plan de acción de Gobierno Abierto en Jalisco ha sido para los actores que participaron vista desde dos ópticas distintas: la gubernamental que ve al Plan de Acción 2016-2018 como un proceso de aprendizaje. Y la de la sociedad civil, para la que ha sido un proceso en el que no se ha visto empoderada y sus propuestas no se han traducido en una política pública palpable.

Ambas ópticas llevan razón, el proceso de construcción ha dejado aprendizajes dignos de resaltar y reutilizar en futuros ejercicios, sin embargo, los ciudadanos no han tenido un papel principal en la construcción del Plan, no han podido incidir en la toma de decisiones públicas y han participado en un proceso en el que parecía que podían influir, pero del que terminaron siendo solamente espectadores.

A pesar de lo expuesto en el discurso gubernamental, existe un desequilibrio que inclina la balanza a favor de las instituciones públicas en perjuicio de las instituciones ciudadanas, por tanto, se vuelve necesario repensar el modelo que se está aplicando, tanto a nivel Jalisco como a nivel nacional, ya que no ha dado los resultados esperados, y distribuir las atribuciones equitativamente entre funcionarios y sociedad civil, para que verdaderamente el modelo pueda funcionar como una herramienta de co-creación que ayude a instaurar una gobernanza institucional.

Los ejercicios siguientes tienen la obligación de buscar ampliar la capacidad de los compromisos adquiridos, para que verdaderamente puedan cumplir el objetivo de legitimar al gobierno ante la sociedad y generar valor social. De no ser así, se corre el riesgo de caer en una simulación, se tienen que cambiar las prácticas institucionales para integrar a la ciudadanía como nuevo actor en la producción de políticas públicas.

Más que descalificar la práctica, se propone ampliar las definiciones, para explicar realidades que suelen ser más complejas en la práctica que en la teoría. Y generar una estructura gubernamental que permita hablar de la construcción de una innovación institucional que se traduzca en espacios donde se permita la participación de diversos actores, actores externos al gobierno, y que se traduzcan en una toma democrática de decisiones.

Hemos visto que construir algo nuevo, con esquemas viejos de participación, no ha dado resultado, se necesita primero trabajar en las condiciones de las instituciones para favorecer procesos de participación más abiertos y esquemas más colaborativos entre gobierno y sociedad, es decir, trabajar en las condiciones para abrir a las instituciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Sanchíz, A. (2015). La vida social de los documentos de las políticas públicas. *Nueva antropología*, 123-146.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). La nueva gobernación. *Acta republicana. Política y Sociedad, Universidad de Guadalajara, núm. 2, pp. 9-21, 9-21.*
- Álvarez Córdoba, F. R. (2016). La Iniciativa de Gobiernos Abiertos Subnacionales en México. En I. Luna Pla, *Gobierno Abierto y el valor de la información pública* (págs. 195-203). Ciudad de México: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Álvarez Rodríguez, J. R. (2016). *Análisis Narrativo de la Política Pública de Sustancias Psicoactivas en Bogotá 2010-2014*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Álzate Zuluaga, M., & Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. *Revista Enfoques*, 13-35.
- Arellano Gault, D. (2015). Ensayo sobre la transparencia como interacción social: opacidad, disciplina, control y resistencia. En C. Cadena Inostroza, *Transparencia y Opacidad* (págs. 35-54). Zinacatepec: El Colegio Mexiquense A.C.
- Arteaga, C. P. (2019). Conferencia: Gobierno Abierto: empoderamiento Social. Zapopan.
- Barrera Campos, L. V. (2015). *La alianza para el Gobierno Abierto en México, una visión desde la Sociedad Civil*. Ciudad de México: Fundación Hewlett.
- Bautista Farias, J. (13 de Mayo de 2019). San Pedro Tlaquepaqu. (P. I. Mendoza, Entrevistador)
- Cabrero Mendoza, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. Ciudad de México: CIDE.
- Cabrero, E. (2004). "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Cultura y Política*, 9-37.
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Castedo Manly, A. (2018). *El Informe Sombra al Proceso del 3er Plan de Acción de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto .
- Cázares, A., & Cejudo, G. (2013). "El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas de transparencia en cuatro países centroamericanos. *Revista de Gestión Pública*, 35-38.

- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. . En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G. (2016). Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica? En I. Luna Pla, *Gobierno abierto y el valor de la información pública* (págs. 98-111). Ciudad de México: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Chaidez Castañón, M. (2016). El gobierno abierto en México: ¿un nuevo modelo de gobernanza? *Revista electrónica del centro de estudios en Administración Pública*, 24- 46.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 37-53.
- Díaz Rioseco, D. (2013). *Why do states adopt inefficient institutions? Explaining emergence of the international anti-corruption*. *Revista de Gestión Pública*, 439-462.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1993). Formación de Agenda. El caso de la política de ancianos.
- En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 77- 104). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO.
- Gómez Álvarez, D. (2019). Conferencia: Gobierno abierto en México: empoderamiento social. Zapopan.
- González Arreola, A. (2017). *cuadernos de transparencia 24: Gobierno Abierto*. Ciudad de México: INAI.
- Gonzalez Vallejo, F. (2019). Conferencia. Gobierno Abierto en México: Empoderamiento Social. Zapopan.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. *The Policy Sciences*, 3-14.
- Mariñez Navarro, F. (2014). ¿Quién escucha? ¿Quién dialoga? ¿Quien colabora?: ¿Qué liderazgos y funcionarios públicos para el gobierno abierto? *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1-12). Quito.
- Mariñez Navarro, F., & Valenzuela Mendoza, R. (2013). *Gobierno Abierto. ¿Más innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, I., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. España: Ariel.
- Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE.
- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En S. López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario* (págs. 127-155). Ciudad de México: IFAI-UNAM.

- Merino, M. (2016). *La participación ciudadana en la democracia*. Ciudad de México: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mesina Ramirez, J. (2013). *Open Government partnetship México y Brasil: La transparencia cómo responsabilidad compartida*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Ordoñez Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ozslak, O. (2012). *Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos*. Obtenido de OscarOzslak.org: <http://oscarozslack.org/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>
- Ozslak, O. (2016). Gobierno Abierto: El rumbo de los conceptos. En I. Luna Pla, *Gobierno abierto y el valor de la información pública* (págs. 23-47). México: UNAM.
- Pando, D. P. (2017). Gobierno Abierto en Argentina: Notas para un debate pendiente. En F. Mariñez Navarro, *Políticas Públicas y participación colaborativa* (págs. 279-296). Zapopán: El Colegio de Jalisco.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Portal Jalisco. (15 de 10 de 2015). *Insatalan secretariado técnico local del estado de Jalisco*. Obtenido de Gobierno del Estado de Jalisco: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/29506>
- Quintanilla Mendoza, G., & Gil García, J. R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo conceptual, planes de acción y resultados preelminares*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Raigosa, M. (2013). *La construcción de los problemas sociales y la puesta en agenda: Análisis del caso de la política de migración internacional en Colombia (2000-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez Gallo, A. (15 de 10 de 2015). *Instalan Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto en Jalisco*. Obtenido de Milenio: <https://www.milenio.com/estados/instalan-secretariado-tecnico-local-gobierno-abierto-jalisco>
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011). Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) camino que viene - Reflexiones Seminales. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 99-125.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham and London: Duke University Press.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.
- Roth Deubel, A.-N. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Ruvalcaba, E. A. (17 de 05 de 2018). *El Gobierno Abierto en la coyuntura electoral 2018: el caso Jalisco, México*. Obtenido de Open Government Partnership: <https://www.opengovpartnership.org/stories/el-gobierno-abierto-en-la-coyuntura-electoral-2018-el-caso-jalisco-m-xico>
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Designs and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Bibliografía electrónica <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/>

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/1o-plan-de-accion-local-2016-2018>, consultado el 20 de junio de 2019.

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos-plan-de-accion-local-2016-2018>, consultado el 24 de mayo de 2019.

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/actas-de-las-sesiones>, consultado el 12 de diciembre 2018.

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/minutas-de-reuniones-de-trabajo>, consultado el 12 de diciembre de 2018.

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sesiones-del-grupo-promotor>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/paginas/archivos/plantilla-para-elaborar-el-plan-de-accion-subnacional-y-compromisos.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2018.

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/metodologia-para-la-elaboracion-del-2deg-plan-de-accion-local>, consultado el día 14 de agosto de 2019

<http://micrositios.itei.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/LIBRO-BLANCO.pdf>, consultado el día 25 de septiembre de 2019.

# Espacios culturales universitarios socialmente responsables: un estudio de caso, el Teatro Diana y su manejo de desechos sólidos

Misael Fernando Servín Orozco  
Orlando Reynoso Orozco

## RESUMEN

---

El manejo de los residuos y/o desechos sólidos de manera eficaz y eficiente es uno de los mayores retos del siglo 21 y una de las responsabilidades clave de los gobiernos a nivel global. Desde hace algunos años, diversos países alrededor del mundo, han optado por políticas de separación y reciclado de 'basura', además de la reducción y hasta prohibición de productos de plástico desechable o también llamado de un solo uso. Estas políticas buscan lograr una disminución importante de residuos y así facilitar el manejo. La generación de residuos no solo genera problemas al medio ambiente, sino también a la salud de las personas, además de representar un alto costo para los gobiernos el manejo integral de los mismos. La Universidad de Guadalajara, preocupada por los problemas que esto representa, plasmó en su Plan de Desarrollo Institucional (PDI) 2014-2030, los ejes rectores para resolver problemas específicos por medio de acciones concretas con plazos establecidos. Con base en ello, Cultura UDG implementó su Sistema de Gestión Ambiental para ser aplicado en cada uno de sus espacios y es ahí donde nació la inquietud por implementar un sistema de vasos reutilizables en el consumo de bebidas en todos los eventos que sean presentados en el Teatro Diana.

**Palabras clave:** residuos, plásticos, un solo uso, implementación, vasos reutilizables.

## INTRODUCCIÓN

La generación de basura es un problema mundial que afecta a todos por igual y que abarca desde lo íntimo y cotidiano de nuestras casas, la recolección y manejo de basura municipal hasta la implementación de políticas internacionales sobre el manejo de desechos peligrosos por empresas maquiladoras, por ejemplo. Cada día se generan miles de millones de toneladas al rededor del mundo y son los países más pobres o en vías de desarrollo los que sufren mayores afectaciones y son las personas de estratos sociales más bajos los que regularmente viven junto a los tiraderos o vertederos y que lamentablemente viven de la basura.

El manejo medioambiental de los residuos de plástico en México es ineficiente debido a que las estrategias gubernamentales son diferentes para el sector comercial que para la sociedad. La industria del reciclaje es una alternativa para solucionar los problemas ambientales, sociales y económicos del país, debido al incremento de los residuos sólidos, por ello tiene cada vez más sentido desde el punto de vista socio ambiental y económico el aumento en la tasa de recuperación de los residuos de plástico y su reciclaje. Una buena forma de aproximarnos a este problema y tratar de buscar soluciones, puede ser a partir del análisis del problema en los eventos culturales, en vista de que atraen y concentran grandes grupos de personas; como consecuencia, se generan grandes cantidades de residuos sólidos. El manejo de estos mismos es un serio y gran problema para los gobiernos municipales, sin embargo, dicho manejo de los residuos sólidos es sumamente básico, en vista de que toda la basura es simplemente recogida y transferida temporalmente a colectores de basura cerca de los eventos culturales, luego solo es transportada a rellenos sanitarios sin que sea separada y reciclada.

Los esfuerzos por reducir la dispersión de los plásticos de un solo uso hacia el medio ambiente son muchos y muy diversos; los vasos de plástico reutilizables es una de ellas. A pesar de las políticas de reciclaje, promover el reuso sigue siendo una de las soluciones más efectivas para evitar la acumulación de residuos de plástico. Como parte de las propuestas de la economía circular, son necesarios estudios que brinden información de bajo qué circunstancias es ambientalmente mejor utilizar vasos de un solo uso o reutilizables. Para ello hay que tomar en cuenta variables como el número de veces que puede ser utilizado un vaso, los costos de transportación, las formas de lavado, etc.

Cuando hablamos de la mal llamada basura, pensamos en todos los desechos o desperdicios que generamos y que ya no nos sirven, como papel,



comida, objetos viejos e inservibles, etc. Las definiciones siempre están relacionadas con la producción y el consumo de bienes y servicios; a los desechos inservibles los llamaremos residuos. Según la definición que describe el Artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los residuos son “Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó” (LGEEPA 2018). Los residuos se pueden clasificar en: Residuos Peligrosos (RP), Residuos de Manejo Especial (RME) y Residuos Sólidos Urbanos (RSU); que también son conocidos como Residuos Sólidos Municipales (RSM) (SEMARNAT, 2019).

En la administración municipal 2015-2018, que encabezó el Ingeniero Enrique Alfaro Ramírez; el ayuntamiento de Guadalajara implementó un programa que arrancó en abril del año 2016, denominado “Yo limpio, Guadalajara limpia”, que pretende cambiar el modelo obsoleto, por uno nuevo relacionado a la gestión de residuos en la ciudad. Cuyo objetivo fue disminuir hasta en un 50% la generación de desechos sólidos urbanos o lo que comúnmente conocemos como ‘basura’, ya que cada tapatío genera en promedio, 1.4 kg. de estos diariamente. En total, la ciudad genera 1,800 toneladas de basura al día (Gobierno de Guadalajara, 2016) y la zona que más basura produce en el municipio es el centro de la ciudad, ya que éste genera 36.91 toneladas diarias. Justo en esa zona se encuentra ubicado el Teatro Diana. Las recolecciones de todos estos desechos le cuestan al municipio \$1,000,000.00 diarios, un total anual de \$400,000.000.00 (Gobierno de Guadalajara, 2016).

### **Plan de Desarrollo Institucional de la Universidad de Guadalajara (PDI) y creación de Plan Universitario de Sustentabilidad**

La instrumentación del o los programas de responsabilidad sustentable del Teatro se encuentran delimitados por el PDI 2014- 2030. Con ese instrumento de planeación la Universidad busca resolver problemas específicos por medio de acciones concretas con plazos establecidos. Dentro de él, se toca el tema de la sustentabilidad relacionada al medio ambiente.

En el primer apartado del PDI, que se denomina “Contexto de la Educación Superior en el Mundo”; se mencionan algunos beneficios importantes de la educación superior, dentro del ámbito público en la parte económica, “la educación es importante para contribuir al cuidado del medio ambiente y los recursos naturales” (Universidad de Guadalajara, 2014). “El caso de México”,

nombre del segundo apartado, se describe la complejidad que tienen las Universidades mexicanas en el entorno global. Los retos para desarrollar alumnos y egresados con suficientes capacidades científicas y tecnológicas para competir en una economía globalizada, además de ser piezas fundamentales para generar estructuras profesionales que puedan tomar decisiones y crear nuevas políticas que ayuden al desarrollo de los países, relacionadas a la preservación del medio ambiente (Universidad de Guadalajara 2014).

En el séptimo apartado, se menciona los “Ejes Temáticos, Objetivos y Estrategias” a seguir para lograr los objetivos de la Universidad. Uno de estos ejes es el denominado *Extensión y Difusión* que explica los servicios, programas y acciones que brinda la Universidad a la comunidad académica y la sociedad en general, para el desarrollo cultural y científico. Las estrategias del objetivo 11; Logro de la plena sustentabilidad institucional, la Universidad deberá:

- Implementar un plan integral de sustentabilidad en la Red Universitaria que oriente la toma de decisiones en las funciones sustantivas y adjetivas cotidianas.
- Incorporar la dimensión de la sustentabilidad en planes y programas de estudio, en la generación de líneas estratégicas de investigación en el tema.
- Promover la cultura de la sustentabilidad tanto al interior de la Universidad como en el entorno social.
- Establecer programas para promover la calidad de vida y la prevención de adicciones en toda la Red Universitaria. (Universidad de Guadalajara, 2014)

En octubre de 1990, Jean Mayer, presidente de la Universidad Tufts, en Massachusetts, Estados Unidos convocó a la primera reunión a 22 Universidades de todos los continentes, interesadas en la sustentabilidad del planeta, para firmar una declaración en la que quedó plasmado el interés cada vez más latente de los profesores, investigadores, estudiantes y ciudadanos en general, por el cuidado del medio ambiente. En ella convocaban a más Instituciones de Educación Superior a sumarse a la responsabilidad social de atender los impactos que tiene en el medio ambiente el consumo desmedido. Esa reunión se llevó a cabo en el pueblo de Talloires, en Francia.

La Declaración Talloires, como es conocida desde entonces, cuenta en la actualidad con más de 500 miembros que son coordinados por la Asociación de Líderes Universitarios por un Futuro Sostenible (ULSF, por sus siglas en inglés), y cuya misión es apoyar la sostenibilidad o sustentabilidad como un enfoque crítico de la enseñanza, la investigación, operaciones y actividades en colegios y universidades de todo el mundo mediante publicaciones,

investigaciones y evaluaciones (ULSF, 2015). En México, universidades públicas, como la Universidad de Guadalajara, así como privadas, se unieron a la firma de la Declaración porque reconocieron que su papel además de educar es el de concientizar a sus comunidades acerca de los conflictos mundiales y sobre todo locales, relacionados al cuidado del medio ambiente.

A finales del año 2012, un grupo de investigadores de diferentes Centros Universitarios y dependencias de la Universidad de Guadalajara, se reunieron para crear el Plan Universitario de Sustentabilidad (PLUS) (Carrillo, 2012) en el cual se incluían políticas, reglas y estrategias para que toda la Comunidad Universitaria realizará las acciones necesarias para el cuidado y manejo del agua, la flora, fauna, el aire, el suelo y la gestión integral de las energías y los residuos. En aquel momento, los creadores del PLUS comentaban que las debilidades que detectaron al realizar las investigaciones eran que los programas que existían y llevaban a cabo algunas dependencias y Centros Universitarios carecían de coordinación o articulación entre ellos, y que aun cuando eran muy buenas las acciones, no había estándares, objetivos, ni metas en común.

Cabe mencionar que la Universidad de Guadalajara, ha desarrollado desde hace más de 20 años, planes de estudio, programas e investigaciones a favor del medio ambiente en diferentes planteles de toda la Red Universitaria. Algunos ejemplos de esos programas son el RECICUAAD; que inició el 26 de agosto de 2008, por iniciativa de los alumnos de la Licenciatura en Urbanística y Medio Ambiente, del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) y buscaba propiciar la reducción, reúso y reciclado de residuos generados en el Centro Universitario, logrando disminuir el impacto ambiental (Carrillo, 2011). En sus primeros siete años de implementación se lograron reciclar más de 7 toneladas de vidrio; 3 toneladas de plástico y pet; 4 toneladas de cartón; 6 toneladas de papel; además de que con los residuos orgánicos elaboraron de composta. Con la venta de los materiales que reciclan, el programa ha logrado mantenerse y volverse autosustentable (Ramírez, 2016).

En diciembre de 2013, después de un año de reuniones de trabajo y de manera colegiada, se logró presentar el diseño ejecutivo del Plan Universitario de Sustentabilidad (PLUS-UdeG). El diseño mostraba su estructura orgánica y administrativa. El PLUS, estaba constituido por tres ejes y once programas. Los ejes eran:

- I. Sistema de gestión ambiental (relacionado al manejo de los residuos, las energías y el agua).

- II. Calidad de vida universitaria (refiriéndose a la arquitectura y construcción sustentable, transporte y movilidad universitaria, gestión de riesgos ambientales, aire y ruido).
- III. Administración sustentable (compras verdes, normatividad y administración). (Carrillo, E. 2013).

A partir de enero del año 2014, el PLUS modificó su nomenclatura por Programa Universidad Sustentable y a la cabeza del proyecto fue nombrada la Dra. Carla Delfina Aceves Ávila; Doctora en Derecho con orientación en Derecho Ambiental y una amplia trayectoria en el sector público y privado; con una amplia experiencia en política pública ambiental. El Programa buscaba proyectar, articular y fortalecer las estrategias que indujeran a la sostenibilidad en las funciones sustantivas de la Universidad, así como en el aprendizaje y conducta de su comunidad y población de influencia.

### **La implementación del Sistema de Gestión Ambiental de la Secretaría de Vinculación y Difusión Cultural del CUAAD denominado: Cultura Verde**

Con motivo de la implementación del Programa Universidad Sustentable; la Secretaría de Vinculación y Difusión Cultural del CUAAD, en septiembre de 2016, implementó su Sistema de Gestión Ambiental denominado “Cultura Verde” que, siguiendo las directrices del Programa Universitario, buscaba contribuir al Desarrollo Sustentable del Área Metropolitana de Guadalajara. Cultura Verde, se implementó en todas las Coordinaciones pertenecientes a la SVDC y se conformó de 4 puntos:

1. Planear
2. Implementar
3. Verificar
4. Mejorar

Para poder cumplir con el compromiso planteado, fue necesaria la máxima participación de todo el personal, además de los visitantes, clientes, promotores y todas las personas relacionadas con las oficinas, espectáculos y espacios, con el fin de realizar una gestión ambiental proactiva, aplicando las mejores prácticas en las labores del día a día.

Para la revisión y actualización de estas políticas, así como para la difusión y cumplimiento, se formó un comité ambiental, conformado por una o dos personas de cada área que integraban a Cultura UDG. Entre las acciones que se debían cumplir encontramos:

- Utilizar racionalmente los recursos, minimizando los consumos de agua, papel y energía.
- Reducir la generación de residuos y favorecer el reciclado.
- Involucrar a todos los actores relacionados a la Secretaría y sus espacios y oficinas en el logro de los objetivos ambientales propuestos mediante la sensibilización.
- Promover buenas prácticas ambientales entre los proveedores.

Parte importante del programa fue la de verificar que se cumplieran los objetivos en tiempo y forma y de no ser así, saber las razones de por qué no se cumplían. Con la información que obtuviera se sabía que era posible tomar decisiones para la mejora continua del mismo.

### **Cultura UDG y los Espacio Culturales de la Universidad de Guadalajara**

La Universidad de Guadalajara siempre ha buscado ser innovadora en su organización y en sus planes de desarrollo, tratando de acoplarse a las necesidades de la sociedad que es cada vez más exigente. Es por eso por lo que, durante el año 2003, se llevaron a cabo diferentes reuniones del Consejo de Cultura de la Universidad y debido a estas y a las gestiones necesarias; el 26 de marzo de 2004, su H. Consejo General Universitario (HCGU), por medio del Rector General y a solicitud de la Vicerrectoría Ejecutiva (con base a lo que se enmarcaba en el Plan de Desarrollo Institucional 2002-2010) impulsa la reestructuración de la Coordinación General de Extensión para que se contara con una Coordinación General de Difusión Cultural (HCGU, 2004).

Durante los cuatro años siguientes, las direcciones pertenecientes a la Coordinación General de Difusión Cultural dependieron directamente de la Vicerrectoría Ejecutiva. Hasta que en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de agosto de 2008, el HCGU, aprobó la extinción de la Dirección General de Difusión Cultural y la creación de la Secretaría de Vinculación y Difusión Cultural,

de la que dependerían varias Direcciones, entre ellas la Dirección de Artes Escénicas y Literatura y la Dirección del Centro Cultural Diana. La Secretaría, a partir de ese momento dependería de la Rectoría del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (HCGU, 2008).

La Coordinación de Artes Escénicas y Literatura, es la dependencia encargada de administrar, cuidar y sostener 2 de los 4 espacios con los que cuenta Cultura UDG. El primero, es el Teatro Experimental de Jalisco. Inaugurado un 6 de diciembre de 1960, por el entonces presidente de la república Adolfo López Mateos; cuyo diseño corrió a cargo del arquitecto austriaco Erich Coufal (actualmente forma parte del catálogo de Patrimonio Cultural de la Nación).

El aforo total del teatro es de 380 lugares divididos en luneta y balcón; el total de asistentes a las funciones es de aproximadamente 21,444 al año. El segundo es el Teatro Vivian Blumenthal; que en sus inicios fue conocido como el Foro CEPE, ya que se encuentra donde en algún tiempo estuvo el Centro de Estudios Para Extranjeros (CEPE). Un lugar donde se enseñaba español y cultura mexicana a personas de otras nacionalidades radicadas en nuestra ciudad. El Teatro es llamado así en honor a la actriz y dramaturga mexicana, quien realizó sus estudios de Técnico en Actuación e Historia en la Universidad de Guadalajara y que fue galardonada con varios premios entre los que destacan “Premio de publicación de obra literaria” y “Premio Bellas Artes de Obra de Teatro para Niñas, Niños y Jóvenes Perla Szuchmacher” (Secretaría de Cultura, 2018). El aforo total del Teatro es de 258 butacas y el número total de asistentes anuales es aproximadamente 3,200.

Los otros foros que faltan por mencionar son: el Teatro Diana ubicado en la zona centro de Guadalajara y el más nuevo de ellos, el Conjunto Santander de Artes Escénicas; inaugurado el 21 de octubre de 2017. El conjunto está dividido en 5 espacios distintos, cada uno con diferentes características y tamaños. La Sala Plácido Domingo, con cupo para 1,700 personas; la sala 2, diseñada para recibir 930 espectadores; la sala 3, para 430 asistentes; sala 4, una sala experimental con 200 butacas y el Ágora Jenkins, ubicado fuera de las instalaciones, en el centro de la Plaza Bicentenario del Centro Cultural Universitario. Este lugar, es un espacio al aire libre que puede recibir más de 800 espectadores.

### **Empresas comprometidas con el medio ambiente**

En la última década, en varios países europeos se han comenzado a utilizar los vasos reutilizables en distintos eventos y espacios, y con esta acción, se pretende eliminar el plástico llamado “de un solo uso”. Esta ‘tendencia’ no es

nueva, y comenzó a finales de los 80 ´s del siglo pasado. Según la página de la empresa española *EKOMON*, *MENSA*, fue la pionera en la fabricación de vasos ecológicos desde 1989; además se “adjudicataria del concurso para fabricar el Vaso del Forum de Barcelona 2004” (*EKOMON*, 2019). *EKOMON* no solo tiene presencia en Europa, si no, también en Sudamérica y el Caribe. Otra empresa comprometida con el medio ambiente y que se dedica a la fabricación, venta y renta de vasos reutilizables, es la francesa *ECOCUP*, que surgió en 2005 en la región de Céret. En 2011, los vasos de *ECOCUP* fueron utilizados en el Circuito de Le Mans y para 2012, ya se habían expandido a países vecinos como Suiza, Bélgica y España. De acuerdo con la empresa, al utilizar este tipo de producto, se reduce entre un 70 y 80% la generación de desechos en el lugar (*ECOCUP*, 2019).

En el año 2009, el *Festival Les Vieilles Charrues*, festival musical que surge en la provincia de del Finistere, Francia y que atrae a más de 240,000 visitantes cada año. Se realiza desde 1992 a la fecha, generó 33.5 toneladas de desechos con la utilización de vasos desechables. Para la edición de 2011, el festival eliminó 22.5 toneladas de plástico al utilizar los ‘*ECOCUPS*’ (*ECOCUP*, 2019). Según una nota electrónica publicada por el diario *Salamanca AL DIA.es*, el 18 de mayo de 2018, *ECOFESTES (Ecofiestas en catalán)* es “la mayor empresa de vasos reutilizables de España, un producto en el que fueron pioneros”. *ECOFESTES*, se creó en el año 2005 en Barcelona, pero ya cuenta con presencia en Francia y Portugal. Ellos al igual que las otras empresas se dedican a la fabricación, distribución y alquiler de vasos reutilizables, aunque la diferencia con sus competidores es que ellos también producen platos y cubiertos (*ECOFESTES*, 2019).

En Alemania, también existen empresas dedicadas a la fabricación, venta, distribución y servicios relacionados a los vasos reutilizables, tal es el caso de la denominada *CUP CONCEPT*, que al igual que sus similares en otros países de la Unión Europea, busca concientizar a la gente de su país, que el uso de vasos reutilizables, es altamente beneficioso para el medio ambiente y por ende a los seres vivos del planeta. Un estudio realizado por la *Deutsche Umwelthilfe*, (Asociación sin fines de lucro que busca proteger al medio ambiente y que además es miembro de la Oficina Europea del Medio Ambiente), mostró que en los estadios de futbol de las Ligas Alemanas, llegan a consumirse anualmente, más de 9 millones de vasos desechables y la mayoría no son separados y reciclados, si no incinerados, provocando daños al ambiente (*Deutsche Umwelthilfe*, 2019), por ello diversos clubes implementaron el uso de los reutilizables en sus estadios durante sus partidos como local. Dos de los que cuentan con mayor afición y más campeonatos son el FC Bayern y Borussia Dortmund, y son ellos

parte importante para que el proyecto tenga éxito (Deutsche Umwelthilfe, 2019). Otro ejemplo de un equipo de fútbol profesional de primera división que se unió al uso de estos productos en sus partidos fue el SL Benfica de Portugal, cuyo proveedor ha sido la empresa también lusitana *RE-CUP* (RE-CUP, 2019).

México también cuenta con empresas interesadas en utilizar sus recursos en apoyo del medio ambiente. Una de ellas es *BioSolutions*, ubicada en Monterrey, Nuevo León; se consideran pioneros en el desarrollo y producción de compuestos bioplásticos de fibras naturales, utilizando principalmente subproductos de la industria del agave (bagazo), que fungen como una alternativa sustentable a los plásticos tradicionales, ya que ofrece el mismo desempeño, reduciendo considerablemente la huella de carbono de los productos y las empresas que los consumen. Un material se define como bioplástico si es: “biobasado, biodegradable o presenta ambas propiedades” (BIOSOLUTIONS, 2019). Los vasos de *BioSolutions* ya fueron utilizados en el festival Vive Latino en su edición 2018, para el cual la empresa fabricó cerca de 200 mil vasos, pero la característica especial es que la fibra natural en esa ocasión fue la cebada; los vasos llevaron la frase ‘Hecho con cebada, como tu cerveza’, frase que agradó a los asistentes. Estos vasos al estar compuestos 50% de plástico y 50% de fibras naturales puede degradarse 25% más rápido que otro realizado 100% con plástico (GAMERO, 2019).

Figura 1. Ciclo de vida de Biosolutions.



Fuente: Biosolutions.

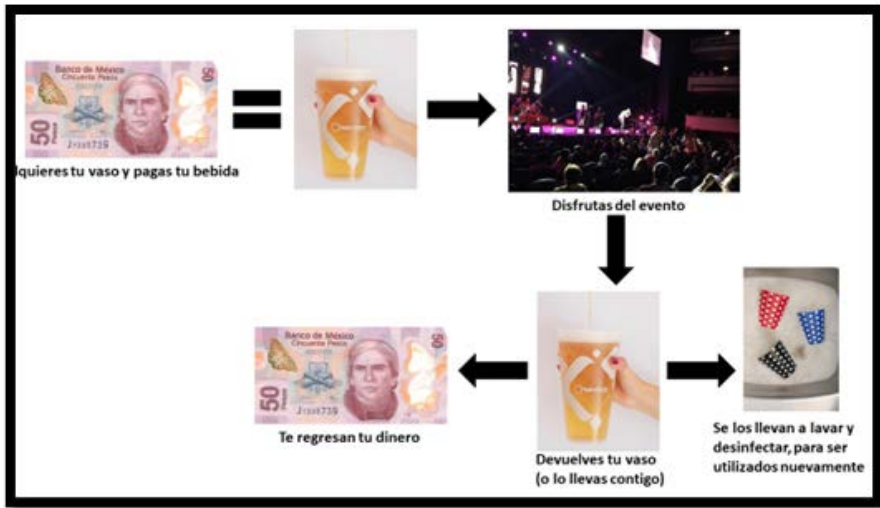


Otra empresa 100% mexicana, es la tapatía *CIRCULAR*, que surgió por la inquietud y necesidad de reducir el uso de vasos desechables en eventos masivos, y por lo tanto, la disminución al grave problema de la generación de residuos. *CIRCULAR* no es solo un vaso reutilizable, sino, es todo un sistema integral que va desde la fabricación de un producto de plástico rígido, con la característica que no se deforma, no se derrite y por supuesto, no se calienta, el material está libre de sustancias químicas tóxicas. Ellos se encargan de la distribución, de la asesoría durante el evento, de la recolección inmediatamente después de su uso, además del lavado con un proceso enfocado en la sanitización y esterilización. Durante el proceso se utilizan detergentes aptos para uso humano y agua de hasta 80 grados de temperatura, que otorga la plena garantía de la limpieza necesaria para usarse nuevamente. En la entrevista realizada al gerente operativo, Román Rodríguez, comentaba que el primer festival dónde estuvo presente el vaso reutilizable de *CIRCULAR* asistieron más de 8,000 personas y se utilizaron la misma cantidad de vasos reutilizables, una disminución del 65% en comparación con la edición anterior del festival donde se utilizaron según los organizadores más de 22,500 vasos desechables. Eso representó un ahorro en el gasto de material, personal de limpieza y traslado de residuos a su destino final (Rodríguez, 2019).

### **Circular: La implementación del sistema de vasos reutilizables en el Teatro Diana**

Desde abril 2019, *CIRCULAR* comenzó a trabajar con el Teatro Diana, brindándole además de sus productos y servicios, capacitación para el personal. El servicio que ofrecen al Teatro Diana, consiste en que *CIRCULAR* vende los vasos, el personal del Teatro ofrece la opción a los visitantes de rentarlo o comprarlo; si desean rentarlo, se les cobra una cantidad específica como depósito, y al finalizar el evento se les regresa su dinero integro. En cambio, si quieren comprarlo, al terminar el evento se lo llevan como una especie de suvenir, ya que los vasos cuentan con diseños exclusivos para el Teatro Diana. Los vasos que fueron rentados se recogen inmediatamente terminado el evento y son llevamos a lavado y esterilización. Una vez terminado el proceso, son devueltos al Teatro para que puedan reutilizarse en eventos posteriores.

*Figura 2.* Diagrama del proceso del sistema de vasos reutilizables Circular.



Fuente: Elaboración propia con base en entrevista.

La intención del Teatro Diana es convertirse en el primer Centro Cultural del país con el sistema de vasos reutilizables, pero además lograr replicar ese sistema en otros espacios de la Universidad de Guadalajara y el resto del país. Para la dirección del Teatro Diana es muy importante cambiar la mentalidad de sus empleados y visitantes, generar una buena imagen, reducir la generación de residuos y ahorrar en personal de limpieza y el servicio de recolección de residuos.

*¿Cómo impactará la implementación del sistema de vasos reutilizables en la generación y manejo de residuos, en la conciencia del público, en la imagen y en la economía del Teatro?*

En este capítulo se trata de demostrar cómo la implementación de un programa de uso de vasos reutilizables durante los eventos culturales organizados por el Teatro Diana, puede tener un impacto positivo para el medio ambiente, la imagen del mismo teatro, las finanzas del espacio y eventualmente al público. Aquí se describirá la cantidad de residuos que se generan en un lugar como el Teatro Diana, por el uso indiscriminado de productos desechables, en específico, los vasos y los problemas que se producen al no tener el espacio adecuado y suficiente para el almacenaje, ya que el volumen que forma la 'basura' que se produce, es mayúsculo.

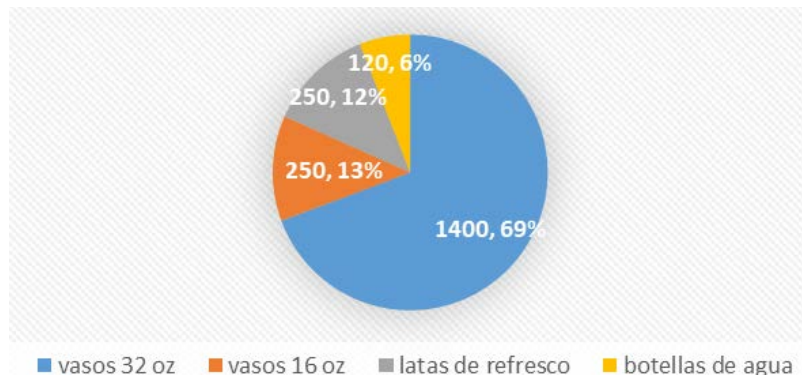
En esta investigación se utilizaron herramientas cualitativas y cuantitativas para el análisis. Las técnicas utilizadas para realizarla fueron las entrevistas a profundidad semi estructuradas y la observación directa, con ellas buscamos saber cómo pasaban las cosas y sus razones, la información la encontramos directamente en el lugar, con las personas encargadas de la venta de alimentos y bebidas, así como el personal responsable de la operación, booking y eventos del Teatro. Además de observar el comportamiento del público. La investigación se llevó a cabo en dos partes. La primera se realizó en el mes de marzo de 2019, antes de la implementación del programa, la segunda en el mes de noviembre ya con el programa trabajando.

Los espectáculos o eventos en el Teatro Diana se pueden dividir en dos tipos, los llamados ‘medianos’, que son aquellos donde el número de asistentes no supera la mitad de la capacidad del número de lugares ( $\leq$  a 1, 172 personas, o  $\leq$  50%) y los considerados ‘grandes’, que son aquellos donde el público supera la mitad del aforo ( $>$  51%, o  $>$  1,173 personas). Los siguientes resultados, muestran los comportamientos de consumo de las personas que asisten a los eventos en el Teatro Diana, con los datos obtenidos durante la investigación antes de la implementación del programa.

### Resultados del consumo de bebidas antes de la implementación

A continuación, se muestran y describen los resultados del hábito de consumo de bebidas durante un evento ‘mediano’; dónde la mayoría del público es adulto, la edad ronda entre los 25 y 45 años, el nivel socioeconómico es medio, medio-alto y el porcentaje de mujeres y hombres es 40/60.

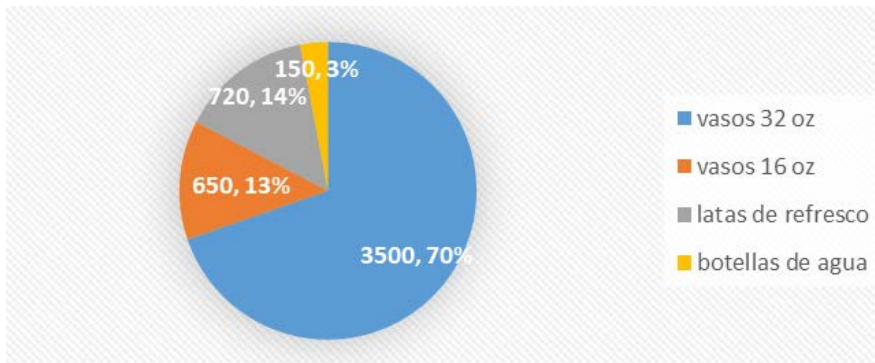
Hábitos de consumo de bebidas, en un evento ‘mediano’.



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas durante los meses de marzo y abril 2019.

En la figura anterior podemos observar que el consumo de bebidas en un evento ‘mediano’, se conforma de la siguiente manera: El vaso de 32 oz., que es el llamado ‘doble’ y se utiliza para la venta de cervezas y bebidas alcohólicas preparadas; representa el 69% del consumo total, esto es en promedio 1,400 utilizados (lo menos que se utilizan son 1,000 y lo máximo 1,800); el porcentaje del vaso de 16 oz, que ronda las 250 piezas (mínimo 200 y máximo 300), es del 13%; de latas de refresco, se beben aproximadamente 250, esto es entre el 12 y 13%; y por último, lo menos solicitado son las botellas de PET que contienen agua; estas solo representan el 6% restante.

Hábitos de consumo de bebidas, en un evento ‘grande’.

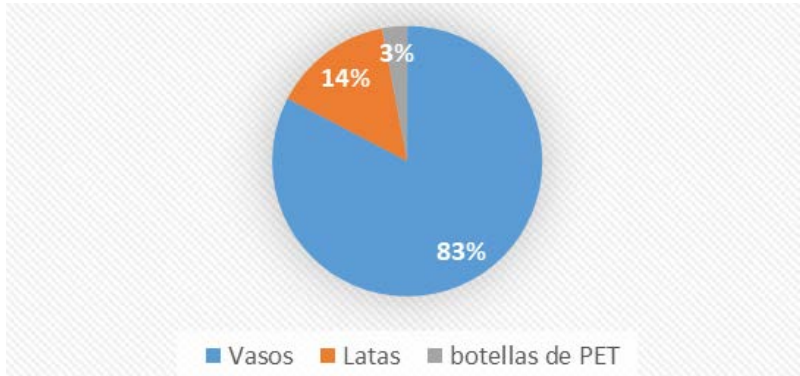


Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas durante los meses de marzo y abril 2019.

Los porcentajes de consumo en un evento ‘grande’, no son tan distintos a uno ‘mediano’. Los productos que más adquieren los asistentes a un espectáculo son las bebidas alcohólicas y cervezas, que son entregadas en los vasos de 32 onzas. Estos representan entre el 69% y 70% de los residuos que se generan.

Si sumamos las cantidades resultantes de las dos figuras anteriores, por la compra de productos que se sirven en vasos de 16 y 32 oz; observaremos que, entre los dos, generan en el 83% del total de los residuos originados en las barras del Teatro.

### Porcentaje total de residuos generados por consumo de bebidas.



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas durante los meses de marzo y abril 2019.

### Resumen de Resultados antes de la implementación

Las entrevistas realizadas al personal de barras del Teatro Diana, arrojó los siguientes resultados:

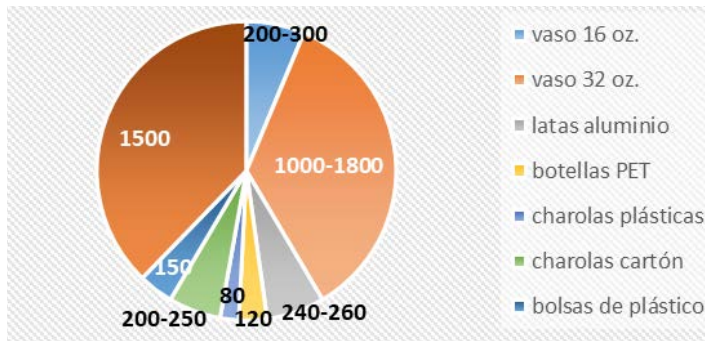
Los productos que se consumen en las barras del Teatro y que generan residuos son:

- Vasos de plástico de 32 oz. (bebidas alcohólicas)
- Vasos de plástico de 16 oz. (bebidas alcohólicas/refrescos)
- Vaso de cartón encerado (palomitas de maíz)
- Latas de aluminio (refresco)
- Botellas de pet 600 ml. (agua)
- Charola de plástico
- Charola de cartón
- Servilletas de papel
- Bolsa de plástico de las papas fritas
- Bolsa de plástico de los nachos
- Bolsa de papel de palomitas de maíz
- Bolsa de botanas Sabritas

Aunque pareciera lógica la relación entre el número de asistentes, el consumo y la generación de residuos, la evidencia resultante de las entrevistas con el personal responsable de la operación sostiene que las características

socioeconómicas del público que asiste a los eventos incide en el mayor o menor consumos de deshechos. En un evento mediano, dónde la mayoría del público es adulto, la edad ronda entre los 25 y 45, el nivel socioeconómico es medio y el porcentaje de mujeres y hombres es 40/60; el consumo de vaso de 32 oz. va de los 1,000 a los 1,800; el vaso de 16 oz. ronda entre los 200 y 300; de latas de aluminio entre 240 y 260; botellas de PET, 120 aproximadamente; charolas de plástico para nachos: 80; charola de cartón para papas fritas y/o hot dog, van de las 200 a las 250; bolsas de plástico de papas caseras y Sabritas: 150 y unas 1, 500 servilletas de papel.

Hábitos de consumo total en un evento ‘mediano’.



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas durante los meses de marzo y abril 2019.

Y en cambio, en un llamado evento grande, los consumos van en esta dirección: El vaso de 32 oz; aproximadamente entre 3,000 a 4,000 piezas; el de 16 oz, entre 500 y 800; 720 latas de refresco, o 30 charolas de 24 piezas cada una; las botellas de agua (PET), no aumentan mucho. Comentaron los entrevistadores, que el consumo de este líquido en ambos tipos de eventos, es muy similar, ya que, en este se incrementan unas 30 botellas más. Las charolas de plástico es el triple, 240; la charola de cartón va de los 500 a 1,000 piezas; las papas el equivalente a 400 y servilletas de papel, de 6 a 8 paquetes de 500 piezas cada uno, es decir, entre 3,000 y 4,000 piezas. Con esta comparación entre dos tipos de eventos de distintos tamaños, pero donde el tipo de público cuenta con las mismas características de edad, genero, nivel socioeconómico, etc; observamos que las variaciones de los patrones de consumo no son tan distintos, lo que nos lleva a la conclusión que el aumento del consumo será directamente proporcional al número de asistentes a los eventos.

Cabe destacar que el gerente de alimentos y bebidas del inmueble comentó que, durante un evento grande, habilitan 2 cajas para cobrar por barra, es decir, 6 en total y llegan a atender hasta 300 personas por cada una, más las personas que atienden dentro de la sala. Además del gerente de alimentos y bebidas y el personal de barras, se entrevistó a la jefa de booking y eventos, así como al jefe de operaciones y su asistente. Ellos explicaron el proceso de la limpieza del Teatro. El inmueble cuenta con personal de limpieza fijo que consta de 10 elementos, y si es necesario se contratan a algunas personas más. Esto sucede solo cuando el evento lo amerita; como es el caso de dos o tres funciones por día y con cierto número de asistentes.

El servicio de recolección de residuos lo realiza una empresa contratada por la administración, quienes cobran por la cantidad de residuos recogidos; comentan que se paga por ‘tambo’ levantado; a cada tambo le caben entre 15 y 25 kg de residuos. La frecuencia con la que pasan a llevarse la llamada ‘basura’, es una vez al día y en la época de vacaciones pasan 3 veces por semana.

### **Resultado del consumo de bebidas después de la implementación**

A partir del mes de abril de 2019, siguiendo las directrices que marca el Plan de Sustentabilidad de la Universidad de Guadalajara, el Plan de Desarrollo Institucional 2014-2030, así como el Programa denominado “Cultura Verde”, se implementó el sistema de vasos reutilizables en todos los eventos realizados en el inmueble. Durante los siguientes meses, se llevó a cabo una intensa campaña de socialización y concientización a los visitantes y por ello, el servicio era opcional. Durante los primeros eventos, las personas no estaban interesadas en unirse al sistema y estaban renuentes al cambio. Según el Gerente de alimentos y bebidas del Teatro, los asistentes no quisieron participar argumentando “que un vaso no hacía diferencia en el tema de la contaminación”. Pero no solo el público presentó desinterés al principio, sino que también los empleados de las barras estaban renuentes, ya que según ellos el ofrecer el vaso reutilizable les representaría más trabajo, porque, además de recibir los vasos de regreso, debían acomodarlos como el proveedor solicitaba y eso generaba trabajo extra. Una vez superada la resistencia al cambio y habiendo madurado el sistema, en la actualidad es obligatorio.

Toda persona que quiera comprar una bebida debe rentar su vaso reutilizable, ya que no está permitido el ingreso a la sala con las latas o botellas de pet. Esto ha generado un cambio de mentalidad en los empleados del Teatro al darse cuenta la gran cantidad de residuos que han ayudado a no producir.

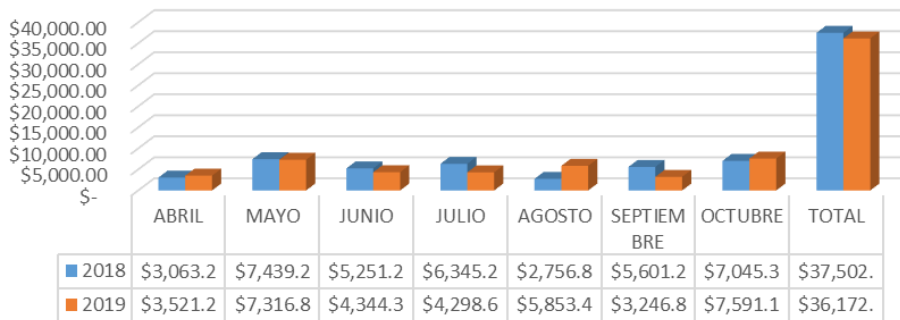
Lo que comenzó con vergüenza y apatía, hoy lo hacen con naturalidad y orgullo. Han comprendido que el no generar residuos sólidos, no solo ayuda al planeta, si no, a la economía del Teatro, ya que, con la implementación, disminuirá la compra de bolsas para desechos, al igual que el servicio de recolección y traslado.

De enero a octubre de 2018, el Teatro contó con la visita de más de 231 mil asistentes; en cambio en el 2019, la cantidad de público aumentó en un 6.19%. Al incrementarse el número de asistentes, se incrementó también el consumo de productos que se ofrecen en las diferentes barras del inmueble y por lo tanto, aumentó la generación de residuos y el número de bolsas o bultos con residuos.

El Teatro Diana contrata a una empresa especializada en el manejo y traslado de residuos, ya que por la cantidad que genera cada vez que se realiza un espectáculo en el Teatro no se pueden considerar Residuos Sólidos Urbanos y por ende su manejo es “especial”. Además, es necesaria la contratación de dicho servicio para cumplir con la normatividad vigente (Art. 16, del Reglamento para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos del Municipio de Guadalajara, señala que: “Los residuos sólidos son responsabilidad de quien los produzca”). La empresa de traslado y recolección cobra por todos los residuos que quepan en un tambo de 200 lts. En el año 2018 la empresa cobraba la cantidad de \$43.76 por tambo y en el 2019, aumentó a \$45.73.

Entre el 2018 y 2019 se registró una disminución del 7.70% en la recolección de tambos, que contrasta con el aumento del 6.19% de asistentes a los eventos en el Teatro. Ese porcentaje se tradujo en un ahorro de \$1,330.00 pesos, que en tambos equivale a 66.

Comparativos pagos mensuales por servicio de recolección de residuos años 2018 y 2019.



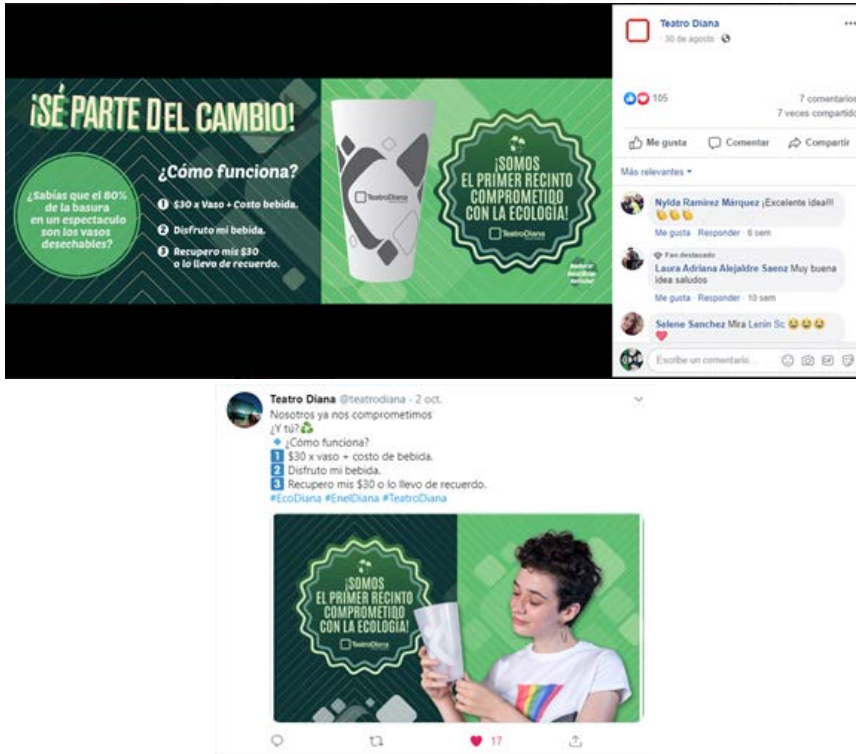
Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas entre el periodo de noviembre 2019-enero 2020.



La razón de la disminución en la generación de residuos y por ende el ahorro en el servicio, se debió a la implementación de la primera fase del programa de vasos reutilizables en abril de 2019. Es en esta etapa, cuando se adquirió el primer lote de productos; la compra estaba compuesta por 700 vasos de 470 ml., a un costo de \$15.00 más IVA y 900 vasos con capacidad de 1 litro a \$17.00 más IVA. Sumando la cantidad total de \$29,928.00. Además de la compra, se estableció el costo por el servicio de recolección, lavado y entrega y este fue de \$2.00 más IVA por vaso, sea cual fuere el tamaño. Durante esta etapa comenzó el acercamiento del servicio a las personas asistentes, se les brindó la información (aunque no de manera clara), se les invitó a conocer y utilizar el nuevo producto 100% reutilizable y a favor del medio ambiente. En este lapso, el cliente contaba con el poder de decisión. Surgió, como ya se mencionó, cierta renuencia al cambio no solo por parte del público (ya que la mayoría prefería el vaso desechable), si no, por parte de los empleados que no ofrecían el producto por considerar aumentarían sus labores.

Cuatro meses después, en agosto de ese mismo año, comenzó la segunda etapa y con ella la socialización. El equipo de diseño y comunicación del Teatro idearon una campaña completa en redes sociales, medios tradicionales y las instalaciones del inmueble para informar a la gente qué era el producto, cómo funcionaba, cuanto costaba, etc. Además de informar que el Teatro Diana se convertía en “el primer recinto comprometido con la ecología” (2019). Durante los meses de agosto y septiembre, a todo el público que consumía algún producto de las barras, se les daba la opción de elegir el tipo de vaso, pero se les informaba acerca de sistema que se había implementado, los beneficios de este al medio ambiente, los costos y su funcionamiento, pero además, se les hacía la mención que a partir del mes de octubre, comenzarían con la última fase y que en ella, el uso de vasos reutilizables sería obligatorio.

## Teatro Diana en sus redes sociales con información del sistema de vasos reutilizables y comentarios positivos.



Fuente: facebook.com/TeatroDiana/; twitter.com/teatrodiana.

Sin duda, la implementación de una política con estas características beneficia a los tres niveles más allá del tema medio ambiental. Al institucional desde el punto de vista social, educativo y hasta político. Al inmueble, económicamente, pero es más importante el beneficio social, al convertirse en el primer inmueble universitario socialmente responsable. Y no podemos dejar de lado el beneficio personal que le genera al consumidor final el utilizar un vaso reutilizable y saberse parte importante de la cadena de generación de residuos en una ciudad cada vez más contaminada.

Una vez implementado el sistema de vasos reutilizables, se entrevistaron a 15 personas el 28 de noviembre de 2019; ese día se llevaría a cabo un concierto del grupo Molotov con el teatro a su total capacidad, es decir lleno. Las primeras preguntas versaban sobre si conocían el sistema, si se los habían explicado

al comprar su bebida y además qué les parecía. La mayoría de los entrevistados no lo conocía, era la primera vez que tenían acercamientos con algo así y por ende, jamás lo habían utilizado, unos cuantos ya lo habían visto ahí mismo en el Teatro Diana pero no se habían interesado en participar y solo un par de personas conocieron y utilizaron con anterioridad el vaso en un festival fuera de la ciudad de Guadalajara. Al conocer el proceso del sistema de vasos reutilizables, quedaron impresionados de saber que existen otras alternativas más amigables con el medio ambiente que los vasos de un solo uso, y que la medida implementada concientiza al usuario sobre la reducción de generación de residuos, ya que al finalizar los eventos, no terminará la sala y los botes llenos de productos desechables.

El uso de este tipo de vasos crea una nueva cultura que nos lleva a dejar de usar bolsas y popotes desechables. Por otro lado estuvieron los que comentaron que la renta es muy importante, porque hay lugares donde los vasos no son desechables, pueden llevárselos, pero al final la mayoría de la gente los deja por ahí y al final se convierten en ‘basura’. Al conocer que los vasos pudieron haber sido utilizados por otras personas en otros eventos, pero que fueron lavados, sanitizados y desinfectados, no generó desconfianza y les pareció excelente que la empresa tenga los estándares de calidad mencionados, es por eso por lo que con gusto los volverían a utilizar.

Al realizar la pregunta sobre ¿qué les parecía que fuera el Teatro Diana el primer inmueble en utilizar este tipo de vasos?, pero que además fueran ellos de las primeras personas en utilizarlos; el total de usuarios entrevistados, mostraron su satisfacción por ser parte del programa piloto dentro de los espacios culturales universitarios que permitirá no solo reducir la cantidad de desechos que se producen en un evento cultural, si no, generar conciencia por el impacto de los patrones de consumo personales cuando se acude a cualquier evento de este tipo. Además que al saberse que bebían en vasos reutilizables, no les generaba desconfianza conociendo el proceso de sanitización del envase.

Con la información obtenida y plasmada, observamos que la implementación del sistema de vasos reutilizables en espacios culturales donde se llevan a cabo eventos con asistencia masiva de personas, es, sin duda una muy buena opción para reducir la cantidad de residuos sólidos de plástico asociados al consumo de bebidas. Por ello, es de suma importancia replicar dicho modelo en otros espacios con concentración de individuos; ya que antes de la entrada en vigor del “sistema”, los vasos desechables o de un solo uso, representaban casi el 85% de los residuos generados relacionados al consumo de líquidos. El

cambio de mentalidad relacionado a la reducción en la generación se refleja no solo en los vasos, sino también en las latas de refresco, ya que por indicación de la Directora del Teatro, estas son separadas del resto de los residuos y vendidas por el personal de limpieza. Por ende, lo que actualmente compone las bolsas de residuos de las barras del Teatro son las tapas o corcholatas de las cervezas, las botellas de vidrio vacías de vinos y las botellas de PET de las aguas para beber.

Una buena propuesta para reducir aún más los residuos, sería concretar la venta de las botellas y las tapas a empresas dedicadas al reciclado, tal como se hace con las latas de aluminio. Y que las botellas de PET fueran devueltas a la empresa refresquera con la que tiene convenio de venta el Teatro, ya que Coca-Cola y sus empresas, trabajan de la mano con la asociación civil ECOCE en campañas de acopio y limpieza para lograr en el 2030 “Un mundo sin residuos”, esto se traduce en que “por cada botella o lata que vendamos a nivel mundial, recuperaremos otra para que ésta tenga más de una vida útil” (The Coca-Cola Company, 2018).

Estas acciones pueden significar la reducción casi al 0% la generación de residuos relacionados al consumo de bebidas durante los eventos. Así, en las barras, solo se originarían residuos relacionados con la venta y consumo de alimentos, pero esa parte representa una mayor dificultad; debido a que la mayoría de los alimentos que el Teatro compra para venta al público, los adquiere empacados de manera individual en plástico, porque esto otorga un mayor tiempo de vida útil. Modificar este empaçado a papel o cartón, disminuye a horas el tiempo apto para venta y consumo y esto representaría pérdidas para el teatro.

A pesar de no ser viable el cambio en el empaque, la Dirección y Administración del Teatro, han tomado decisiones como: para la venta al público, los productos son entregados en charolas de cartón reciclado, además que las servilletas de papel que se utilizan, son también de materiales reciclados. Por ello, es de suma importancia hacer mención de la trascendencia ecológica que generaría el Teatro y la Universidad de Guadalajara al reducir al máximo la generación de residuos por la venta de alimentos y bebidas en un inmueble con la cantidad de visitantes como lo es el Teatro Diana.

## CONCLUSIÓN

Es importante mencionar la trascendencia ecológica que generaría el Teatro y la Universidad de Guadalajara al reducir al máximo la generación de residuos y en segundo plano, aunque no menos importante, el beneficio económico que estaría implícito al dejar de ocasionar bolsas con residuos generados por la venta de alimentos y bebidas.

Uno de los tantos aspectos encontrados en esta investigación es que la planificación y organización de las estrategias institucionales pueden estar inmersas en el problema macro-dimensional de la sustentabilidad cuando se interactúa con la sociedad, la economía y el medio ambiente. Estas intersecciones implican cuestiones éticas, eco-eficientes y de salud ambiental. El caso del Teatro Diana es un ejemplo de cómo se pueden adoptar políticas públicas que promuevan la satisfacción de las necesidades de las personas y al mismo tiempo minimizar la contaminación ambiental y el uso de los recursos naturales, de la mano de la regulación de los precios de los productos y servicios de acuerdo a su costo ambiental.

Con los datos obtenidos, podemos concluir que el impacto a nivel económico no es representativo todavía, porque los ahorros que ha logrado la Dirección del Teatro, no se ven reflejados de manera clara en la economía del inmueble. Es decir, al momento, el mayor impacto, o el más importante, no es el económico, sino el ecológico, porque con la implementación del sistema de vasos reutilizables, se logró reducir de manera exponencial la generación de residuos producidos por los vasos desechables. Esa reducción representa un 300% en relación a los datos iniciales. Una parte de suma importancia para lograr el objetivo, fue el cambio de mentalidad en los usuarios y trabajadores. Para conseguir esa transformación, la Dirección trabajó desde la perspectiva integral de Recursos Humanos; ha participado ampliamente explicando -claramente- las tareas que cada uno debe desempeñar, ya que al realizarse se logra el bienestar colectivo y de esta manera se llega de manera más rápida al logro del objetivo.

El sistema de vasos reutilizables, puede catalogarse como una política pública positiva para la Universidad de Guadalajara, en específico para el Teatro Diana ya que ha involucrado a más de 200,000 asistentes y con ello, se logró sensibilizarlos en el tema de la generación de residuos y el cambio a dejar de utilizar desechables. Puede catalogarse como un “pequeño paso”, pero que logró un efecto mayúsculo en la reducción de generación de residuos principalmente plásticos. El caso específico del Teatro Diana, aquí presentado, puede parecer poco representativo en una ciudad donde habitan más de cinco millones

de habitantes en su Área Metropolitana, sin embargo, si este modelo fuera replicado en otros espacios públicos o privados, los efectos serían aún mayores. Lo mismo pasaría si la réplica sucediera en todos los espacios pertenecientes a la Universidad de Guadalajara; imaginar que los más de ocho mil asistentes a algún espectáculo del Auditorio Telmex, o los más de tres mil que caben en las cuatro salas del Conjunto Santander de Artes Escénicas o los que asisten al Teatro Experimental de Jalisco o al Vivian Blumenthal, todos ellos, utilizaran vasos reutilizables, la reducción aumentaría de manera exponencial.

Cómo parte fundamental del trabajo a seguir, este programa podría convertirse en política pública y puede dar pauta para que se establezcan los mecanismos jurídicos en el marco legislativo municipal y estatal, para que se implementen una serie de normativas que regulen el uso de vasos de plástico reutilizables en eventos públicos, sobre todo en eventos masivos o donde existiere congregación de personas.

La implementación o modificaciones normativas, ayudaría además de en la disminución de generación de residuos de manejo especial, a los empresarios que actualmente se dedican a la fabricación de bolsas y que se vieron afectados por los cambios en relación al desuso, a cambiar de giro y producir este tipo de productos, además del nacimiento de empresas dedicadas al servicio de recolección y lavado de los mismos.

## REFERENCIAS

- Amador, M. (2016) UdeG Sist ambiental OLD. Guadalajara, México.
- Banco Mundial, (2012). *Las ciudades van a enfrentar un marcado aumento de los costos del tratamiento de basuras*. Comunicado de prensa. Banco Mundial. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2012/06/06/cities-to-face-sharply-rising-costs-for-garbage-treatment>
- Bernache-Pérez, G., Sánchez-Colón, S., Garmendia, A., Dávila-Villareal, A., Sánchez-Salazar, M. (2001) Solid waste characterisation study in the Guadalajara Metropolitan Zone, Mexico.
- Camacho, A. Mexicaltzingo: de pueblo de indios a Barrio histórico. Guadalajara, Jalisco. 11 de agosto de (2018). Milenio.com. Recuperado de: <https://www.milenio.com/cultura/mexicaltzingo-de-pueblo-de-indios-a-barrio-historico>
- Cárdenas, M. El “tapatío un millón” cambió la historia de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco. 24 de mayo de 2014. Recuperado de: <http://concienciapublica.com.mx/reportajes/el-tapatio-un-millon-cambio-la-historia-de-guadalajara/>

- Carrillo, E. En breve, UdeG creará su Plan Universitario de Sustentabilidad. Guadalajara, Jalisco. 10 de octubre de 2012. Recuperado de: <http://www.udg.mx/es/noticia/en-breve-udeg-creara-su-plan-universitario-de-sustentabilidad>
- Carrillo, E. Avanza diseño ejecutivo del Plan Universitario de Sustentabilidad. Guadalajara, Jalisco. 10 de diciembre de 2013. Recuperado de: <http://www.udg.mx/es/noticia/avanza-diseno-ejecutivo-del-plan-universitario-de-sustentabilidad>
- Chávez Orgazón, V. Cuenta Jalisco con 12 basureros. (2019). El Occidental. Recuperado de: <https://www.eloccidental.com.mx/local/cuenta-jalisco-con-12-basureros-3134026.html>
- Comisión Europea. (16 de enero de 2018). comisión europea.eu. Obtenido de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_5](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_5)
- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (1 de febrero de 2013). *NOM-161-SEMARNAT-2011*. México. Recuperado de: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/DO3015.pdf>
- Declaración de Talloires (2005). Talloires, Francia. Recuperado de <https://talloiresnetwork.tufts.edu/wp-content/uploads/DECLARACIONDETALLOIRES.pdf>
- Del Palacio, Celia. ...El vivir, mitad pueblerino, mitad ciudadano, en la urbe luminosa y sonriente... La vida cotidiana en Guadalajara en la década de 1930. México, D.F. 2011. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-03482011000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482011000200006)
- El Informador. *Ocho años con el Diana*. Guadalajara, Jalisco. 6 de febrero de 2013. Recuperado de: <https://www.informador.mx/Cultura/Ocho-anos-con-el-Diana-20130207-0257.html>
- El informador.mx. *Se dispara consumo de agua en la zona metropolitana*. Guadalajara, Jalisco. 1 de julio de 2017. Recuperado de: <https://www.informador.mx/Jalisco/Se-dispara-consumo-de-agua-en-la-zona-metropolitana-20170701-0084.html>
- Facebook.com (2019). *Teatro Diana*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/TeatroDiana/>
- Gobierno de Guadalajara. (2016). *Presenta Gobierno de Guadalajara, Yo Limpio, Guadalajara Limpia*. Guadalajara, México. Recuperado de: <https://guadalajara.gob.mx/comunicados/presenta-gobierno-guadalajara-yo-limpio-guadalajara-limpia>
- Gobierno de Guadalajara. (2016). *Reglamento para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos del Municipio de Guadalajara*. Guadalajara, México. Recuperado de: <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/Reg.Pre-vencionGestionIntegralResiduosGuadalajara.pdf>
- Gobierno de Guadalajara. (2017). *Yo limpio Guadalajara limpia*. Guadalajara, México. Recuperado de: <https://guadalajara.gob.mx/gdl-limpia/gdl/>

- Gobierno de Jalisco. (2013). *Jalisco, modelo nacional en tratar la basura*. Guadalajara, México. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/4952>
- Google.com.mx. Recuperado: <https://www.google.com.mx/maps/place/Teatro+Diana/@20.6654972,-103.3515443,17z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x8428b-28077c94ea9:0xe9eb2ce9f840bc21!8m2!3d20.6654972!4d-103.3493556>
- Guadalajara.net. El Barrio de Mexicaltzingo. (2004). Recuperado de: <http://guadalajara.net/html/barrios/02.shtml>
- Historia del Teatro Diana. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco. 2018. Recuperado de: <https://www.teatrodiana.com>
- Hoorweg, D. y Bhada-Tata, P., (2012). WHAT A WASTE A Global Review of Solid Waste Management. *Urban Development & Local Government*. World Bank., Washington, D.C., USA.
- Hoja de ruta digital. (2020). *Jalisco fortalece infraestructura para gestión de residuos*. Guadalajara, México. Recuperado de: <https://hojaderutadigital.mx/jalisco-fortalece-infraestructura-para-gestion-de-residuos/>
- H. Congreso de la Unión. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, (1988). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, México. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf)
- H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (1917). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- H. Congreso de la Unión. *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, (2003). Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, México. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_190118.pdf)
- H. Congreso del Estado de Jalisco. (19 de julio de 2018). *Congresoweb.congreso.jalisco.gob*. Obtenido de <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/86722.pdf>
- H. Congreso del Estado de Jalisco. (2007). *Ley de Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco*. Guadalajara, Jalisco, México. Obtenido de [https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley\\_de\\_gestion\\_integral\\_de\\_los\\_residuos\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco.pdf](https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_gestion_integral_de_los_residuos_del_estado_de_jalisco.pdf)
- H. Congreso del Estado de Nuevo León, (2019). *Ley Ambiental del Estado de Nuevo León*. Monterrey, Nuevo León, México. Recuperado de: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo-legislativo/leyes/leyes/ley\\_ambiental\\_del\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo-legislativo/leyes/leyes/ley_ambiental_del_estado_de_nuevo_leon/)
- HCGU. (2004). Dictamen No. II/2004/103. Guadalajara, Jalisco. Recuperado de: [http://hcu.udg.mx/sites/default/files/sesiones\\_cgu/2003-2004/Hacienda%20y%20Normatividad/2004-03-27%2000%3A00%3A00/hacnor103-27mar04.pdf](http://hcu.udg.mx/sites/default/files/sesiones_cgu/2003-2004/Hacienda%20y%20Normatividad/2004-03-27%2000%3A00%3A00/hacnor103-27mar04.pdf)
- HCGU. (2008). Dictamen No. I/2008/202. Guadalajara, Jalisco. Recuperado de: [http://www.hcu.udg.mx/sites/default/files/sesiones\\_cgu/2007-2008/Educa-](http://www.hcu.udg.mx/sites/default/files/sesiones_cgu/2007-2008/Educa-)



- [ci%C3%B3n%20y%20Normatividad/2008-08-29%2000%3A00%3A00/educnor202-29ags08.pdf](https://www.gob.mx/semarnat/documentos/c3b3n20y20Normatividad/2008-08-29%2000%3A00%3A00/educnor202-29ags08.pdf)
- Instagram.com (2019) *Teatro Diana*. Recuperado de: <https://www.instagram.com/teatrodiana/?hl=es-la>
- Leñero, V., González L., del Arenal, M., Fregoso, A., López, L. (2010). *Teatro Experimental de Jalisco, 50 años*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- ONU. (22 de octubre de 2018). unenvironment.org. Obtenido de <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/una-ola-de-medidas-contra-el-plastico-recorre-america-latina-y-el>
- Parlamento Europeo. (27 de marzo de 2019). europarl.europa.eu. Obtenido de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190321IPR32111/los-plasticos-de-un-solo-uso-prohibidos-a-partir-de-2021>
- Plan de Desarrollo Institucional. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco. 21 de junio de 2014. Recuperado de: [http://www.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/pdi-udg-2014-2030\\_v4.pdf](http://www.udg.mx/sites/default/files/adjuntos/pdi-udg-2014-2030_v4.pdf)
- PROFEPA. *NORMA Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003*. México. 20 de octubre de 2004. Recuperado de: <https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1306/1/nom-083-semarnat-2003.pdf>
- Rivera, N. (19 de mayo de 2019). Proceso.com.mx. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/584358/sobre-la-prohibicion-de-plasticos-para-2020>
- Rodríguez, R. (18 de marzo de 2019). ¿Qué es y cómo inicia Circular MX? (M. Servín, Entrevistador)
- Santillán, M. L. (27 de julio de 2018). Ciencia UNAM. Obtenido de Ciencia.unam.mx: <http://ciencia.unam.mx/leer/766/una-vida-de-plastico>
- Sakai, S., Sawell, S. E., Chandler, A. J., Eighmy, T. T., Kosson, D. S., Vehlow, J., van der Sloot, H. A., Hartlén, J & Hjelm, O. (1996) *World Trends in Municipal Solid Waste Management*.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2017). *Información sobre Residuos Sólidos Urbanos*. Ciudad de México, México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/residuos-solidos-urbanos-rsu>
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2004). *NOM-083-SEMARNAT-2003*. Ciudad de México, México. Recuperado de: <https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1306/1/nom-083-semarnat-2003.pdf>
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, (2019). *Información en General sobre Residuos*. Ciudad de México, México. Recuperado de: <http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/transparencia/residuos.html#>
- The Coca-Cola Company. (2018). *Por un mundo sin residuos*. Ciudad de México, México. Recuperado de: <https://www.coca-colamexico.com.mx/historias/por-un-mundo-sin-residuos>

- The Coca-Cola Company. (2019). *El centro de acopio más cercano ¿es tu bote de basura! Checa por qué*. Ciudad de México, México. Recuperado de: <https://www.coca-cola-mexico.com.mx/historias/centro-de-acopio>
- Twitter.com (2019). *Teatro Diana*. Recuperado de: <https://twitter.com/teatrodiana>
- Universidad de Guadalajara. Oferta Académica CUCEA. Guadalajara, Jalisco. 2018. Recuperado de: <http://www.cucea.udg.mx/es/oferta-academica/licenciaturas/gestion-y-economia-ambiental>
- Universidad de Guadalajara. Oferta Académica CUAAD. Guadalajara, Jalisco. 2018. Recuperado de: <http://www.cuaad.udg.mx/?q=doctorado-ciudad-territorio-y-sustentabilidad>
- Universidad de Guadalajara. Oferta Académica CUAAD. Guadalajara, Jal. 2018. Recuperado de: <http://www.cuaad.udg.mx/?q=oferta/licenciaturas/luma>
- Universidad de Guadalajara. Oferta Académica CUC. Guadalajara, Jalisco. 2018. Recuperado de: <http://www.cuc.udg.mx/?q=dcdst>
- Universidad de Guadalajara. Oferta Académica CUC. Guadalajara, Jalisco. 2018. Recuperado de: <http://www.cuc.udg.mx/bemarena>
- Universidad de Guadalajara. Oferta Académica CUCBA. Guadalajara, Jalisco. Recuperado de: <http://www.cucba.udg.mx/contenido/tecnico-superior-universitario-en-administracion-de-recursos-naturales>
- Universidad de Guadalajara. Oferta Académica CUCBA. Guadalajara, Jalisco. Recuperado de: <http://www.cucba.udg.mx/contenido/maestria-en-educacion-ambiental-distancia>
- Universidad de Guadalajara. Estadística Institucional 2017. Guadalajara, México. 2018. Recuperado de: <http://www.rectoria.udg.mx/sites/default/files/IA2017-estadisticaInstitucionalTBP.pdf>
- United Nations. *The United Nations wants to know what matters most to you*. 2015. Recuperado de: <http://vote.myworld2015.org/>

# Política ambiental y riesgo de inundación por invasión de cauces urbanos: el caso de Plaza Patria y el municipio de Zapopan, Jalisco.

Miguel Ángel Vega Machado<sup>1</sup>

Mariano J. Beret Rodríguez<sup>2</sup>

## RESUMEN

---

El modelo imperante de desarrollo urbano ha relegado la prevención y conservación de los espacios naturales preexistentes, especialmente los correspondientes a ecosistemas hídricos urbanos, sistemáticamente invadidos, estrangulados, soterrados, negados y deteriorados. Se analiza el caso del centro comercial Plaza Patria como paradigmático, particularmente desde la implementación de la política ambiental local del municipio de Zapopan, Jalisco. La plaza fue construida en 1974 y ampliada en un 77% respecto a sus dimensiones anteriores con autorizaciones del municipio de Zapopan, ocasionó impactos en la relación sociedad-medio ambiente y aumentó el riesgo de inundación en la zona.

La zona presenta una urbanización consolidada mayor a otros distritos urbanos del municipio, y una tendencia a la rápida urbanización dada su ubicación central estratégica y colindante con el municipio de Guadalajara, por lo cual se requiere identificar las áreas de importancia ambiental a fin de establecer los criterios ecológicos para su protección, conservación o restauración ante la expansión de los asentamientos humanos.

La cuenca del río Atemajac se ubica y caracteriza geográficamente en diversas escalas, se da cuenta del devenir político ambiental y urbano causante de diversos impactos en los servicios ecosistémicos de la cuenca, particularmente la evolución del tramo de cauce previo a la invasión por parte del centro

---

1 Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara.  
Correo electrónico: miguelvegam7@gmail.com

2 Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), unidad Occidente. Correo electrónico: mariano.beret@ciesas.edu.mx

comercial, y el incremento del riesgo por inundación. Ello a pesar de que el área y el cauce forman parte del Área Estatal de Protección Hidrológica La Campana-Colomos III cuyos objetivos son proteger y conservar el manantial de La Campana y los arroyos La campana y Agua Prieta, y contribuir a la permanencia de los recursos naturales de la zona.

Se expone en qué consistió la ampliación del centro comercial, qué actores intervinieron en la implementación de la política ambiental en el río Atemajac, y cómo se dio esta implementación por parte del gobierno municipal, la cual es cuestionable en términos de observancia normativa, particularmente en materia de prevención, evaluación, control y en general la gestión integral del riesgo ambiental en el caso, y que permitió la ampliación que incluía dos niveles adicionales de estacionamiento subterráneo, cimentados sobre el cauce.

Se da cuenta también de que durante la realización de la investigación se encontraban en construcción obras en el cauce, entre ellas barreras y compuertas para tratar de reducir la severidad de los efectos de las lluvias, las cuales nuevamente se vieron superadas en el siguiente temporal.

Finalmente se generan diversas conclusiones que apuntan primordialmente a que se han comprometido los servicios ambientales de la cuenca del río Atemajac, destacadamente el control de inundaciones, la recarga de acuíferos así como la conservación y protección de la biodiversidad, así como los de carácter cultural que brinda a la población. Y que se ha producido una implementación contradictoria de la política ambiental y la tutela pública del territorio, con prevalencia de intereses particulares y del poder económico por sobre el interés público, a la falta de concurrencia, descoordinación horizontal y vertical en las administraciones, y a que la vulnerabilidad ante inundaciones se ha visto agravada.

**Palabras clave:** Política ambiental, riesgo, inundación, cauces, Plaza Patria.

## INTRODUCCIÓN

En el proceso de construcción de ciudades se ha hecho costumbre la utilización del territorio para fines inmobiliarios sin un control efectivo por parte del garante público, principalmente de los gobiernos locales, los cuales ejercen de la manera más cercana al ciudadano las políticas de planeación y gestión territorial. A la par, se ha relegado la prevención y conservación de los espacios naturales preexistentes, especialmente los correspondientes a ecosistemas

hídricos urbanos, los cuales de facto son sistemáticamente invadidos, estrangulados, soterrados, negados y deteriorados. Con ello, la implementación de políticas ambientales locales carentes de controles de protección efectivos se ve comprometida ante la ejecución de proyectos que afectan los ecosistemas naturales y entornos socio-territoriales en los que se ubican, y la relación entre crecimiento urbano, degradación ecosistémica y riesgos ambientales resulta evidente y cotidiana.

Son innumerables los factores que provocan esta situación en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), y que acontecen en buena parte de las áreas urbanas en otras latitudes mexicanas, así como en Latinoamérica y otros continentes. Y del mismo modo cada caso presenta peculiaridades únicas que concurren en el devenir de la problemática, en razón de sus circunstancias socioeconómicas y político-institucionales, y cómo operan en la práctica las interdependencias naturales entre estas.

Suele suceder que quienes cuentan con el poder económico necesario para desplegar algún nivel de negociación o presión para el interés público –presuntamente velado por los gobiernos en turno- logran materializar sus intereses particulares ante prácticas políticas y cursos de acción pública débiles, condescendientes o incluso cómplices de aquellos.

El caso del centro comercial Plaza Patria resulta paradigmático entre los casos más significativos de invasión de cauces en el AMG, donde desde el año 2000 se han cuadruplicado las zonas que sufren inundaciones, al pasar de 80-90 a alrededor de 350 polígonos de inundación (Notimex, 2017).

El centro comercial se construyó en 1974, invadiendo el cauce del río Atemajac, como parte de los anhelos de modernizar la ciudad, así como del interés por el lugar estratégico donde se decidió su emplazamiento, una zona intermedia al pie del antiguo camino que unía las cabeceras municipales de Guadalajara y Zapopan, municipios delimitados territorialmente en razón de dicho río, que resultó atractiva en términos comerciales.

Desde entonces se provocaron y se han acrecentado notablemente diversos problemas públicos prioritarios que suman al deterioro del ecosistema hídrico y el incremento del riesgo por inundación, de entre los cuales destacan los siguientes tres: 1) La construcción sobre el cauce natural y las áreas que de manera legal y natural le pertenecen; 2) La impermeabilización de la cuenca con disminución considerable de la capacidad de absorción del suelo ante el régimen pluviométrico de la zona, una política basada en meras soluciones hidráulicas para incrementar tanto la capacidad de conducir grandes volúmenes de agua como sus velocidades de transporte; y 3) El incremento

de la contaminación por desechos urbanos que afecta al ecosistema y valores paisajísticos naturales de la zona, y compromete la infraestructura puesta a disposición del desalojo “rápido y furioso” de las aguas.

Asimismo, entre 2015 y 2016, bajo dos administraciones municipales diferentes, Plaza Patria solicitó y obtuvo licencias de construcción para ampliar su infraestructura y superficie comercial en 59,101 m<sup>2</sup> adicionales de construcción aérea y subterránea, lo que significó un crecimiento de 77% respecto a sus dimensiones anteriores (Meléndez, 2018). Y se le autorizaron dos niveles de estacionamiento subterráneos (además de dos elevados) a pesar de que, entre otras cuestiones, el Estudio de Impacto Urbano Ambiental, al referirse a los mantos freáticos, advirtió no realizar una excavación para construir pisos subterráneos más allá de los existentes por la presencia de agua proveniente del arroyo Atemajac (Meléndez, 2018). Dicho proceso de ampliación constituye buena parte del análisis objeto de la investigación realizada.

El río Atemajac posee una particular configuración geográfica y su ubicación ha sido un factor clave para su modificación e integración a la ciudad según los parámetros de crecimiento de ésta, quedando como vestigio de un ecosistema natural cuyos servicios ambientales se han visto disminuidos o incluso han desaparecido, principalmente en el tramo soterrado sobre el que se construyó el centro comercial Plaza Patria. Incluso la Plaza Patria original contaba con un bosque urbano contiguo el cual empezó a urbanizarse en la década de los ochenta, lo que llevó a reducir de manera sustancial la capacidad de infiltración del suelo de la subcuenca, según el Dr. Luis Valdivia Ornelas, investigador del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara.

## METODOLOGÍA

La investigación que se recoge aquí parcialmente fue motivada por querer conocer mejor los orígenes, dinámica y consecuencias del problema público en el caso que se expone.

Es importante expresar que el caso es públicamente conocido como una de las invasiones y áreas más problemáticas de la ciudad en temporada de lluvias, sin embargo no se encontraron estudios o análisis específicos que lo abordaran desde la política pública. Existían sin embargo diversas fuentes académicas y periodísticas que de manera particular habían abordado y estaban trabajando en el asunto, a cuyos autores se entrevistó para recabar sus conocimientos y opiniones.

Aunado a ello, el momento de realización de la investigación fue relevante, tras pérdidas patrimoniales de vehículos en los dos nuevos niveles de estacionamiento subterráneo al ampliarse la Plaza, y se encontraban en construcción obras en el cauce, entre ellas barreras y compuertas para tratar de reducir la severidad de los efectos de las lluvias, las cuales nuevamente se vieron superadas en el siguiente temporal.

La metodología de esta investigación responde a la definición problema de investigación advertido, el cual es la incompatibilidad de la implementación de la política ambiental en el río Atemajac con los criterios que reflejen las prioridades ambientales y el compromiso de protección ambiental por parte de autoridades, instituciones y sociedad. Resulta evidente la desvinculación entre lo establecido en el marco jurídico y lo que ocurre en la realidad, lo cual ha ocasionado la estrangulación del cauce y la desaparición de ecosistemas naturales al soterrar tramos del río Atemajac. Además, estas políticas han sumado a la vulnerabilidad por inundaciones que en temporada de lluvias provocan daños y afectaciones a la seguridad humana y patrimonial, sobre todo en la zona donde se encuentra el centro comercial Plaza Patria.

La investigación es de carácter eminentemente descriptivo, ya que su propósito es identificar los criterios de la política pública en materia ambiental implementadas en el río Atemajac, así como los factores que intervienen en la vulnerabilidad por inundaciones en la zona donde se ubica el centro comercial Plaza Patria, municipio de Zapopan, Jalisco. A su vez, se pretende realizar una reflexión que permita contrastar los hallazgos de este estudio con los obtenidos en los estudios referenciados en el marco teórico, con el propósito de aportar elementos de reflexión que contribuyan a un buen modelo de gestión de cauces urbanos en el municipio de Zapopan y el AMG, y quizá extrapolables a otras ciudades.

La investigación se circunscribe a las dependencias gubernamentales que tienen injerencia en la implementación concurrente de la política ambiental en el río Atemajac, según el territorio por donde discurre y el marco normativo e institucional aplicables.

Para entender el estatus, los procesos y los escenarios de la zona de estudio se revisaron elementos formales-institucionales como instrumentos legales y de política pública, se realizaron consultas bibliográficas y hemerográficas, así como de archivo histórico, y se emplearon diversas técnicas en la recolección de datos, específicamente la revisión documental e integración estadística. Asimismo, y para encarar el mundo empírico se realizó investigación cualitativa a través de entrevistas semi-estructuradas para recabar las propias palabras de

diversos actores clave, fundamentalmente funcionarios públicos de distintas oficinas del Ayuntamiento de Zapopan responsables de la gestión ambiental municipal, y a destacados profesionales del ámbito académico local y periodístico especialistas en los temas de interés.

Las entrevistas sirvieron para recabar algunos datos desconocidos, dada su flexibilidad además de relevancia pues fueron representantes de la Oficina de Gestión Integral de la ciudad, de la Dirección de Medio Ambiente, de la Dirección de Obras Públicas y de Protección Civil del municipio de Zapopan quienes nos brindaron información más profunda, detallada y adaptada al contexto con las experiencias y vivencias de primera mano de los entrevistados, quienes en razón de sus cargos conocen bien la problemática.

Además, se revisaron documentos de la Dirección de Obras públicas de Zapopan relacionados con el proyecto denominado Ampliación Plaza Patria, con clave de expediente C/D-1780-15/J. Según el expediente en mención la ampliación se ubica en la zona M del centro comercial, en el lado poniente hacia el límite con la Avenida Américas cruce con Avenida Patria y consiste en una primera etapa en el establecimiento de un área de estacionamiento y áreas comerciales en una superficie de 8,540 m<sup>2</sup>, y 3 niveles con una altura máxima de 25.74 m.

## **ANÁLISIS Y RESULTADOS**

Resulta de utilidad el sistematizar la información analítica y de los hallazgos encontrados en tres secciones. Una primera que permite ubicar y caracterizar geográficamente la cuenca Atemajac en diversas escalas. La segunda que da cuenta del devenir político ambiental y urbano causante de diversos impactos en los servicios ecosistémicos de la cuenca, centrados en particular en el incremento del riesgo por inundación, destacadamente su evolución en el tramo de cauce previo a la invasión por parte del centro comercial Plaza Patria. Y en tercer lugar exponer en qué consistió la ampliación del centro comercial, qué actores intervinieron en la implementación de la política ambiental en el río Atemajac, y cómo se dio esta implementación en razón de la ampliación del centro comercial.

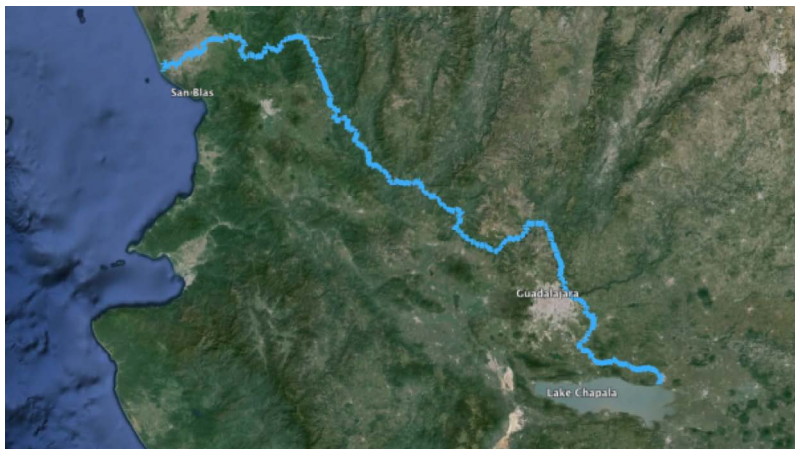


## Caracterización geográfica de la cuenca Atemajac

Para comprender la ubicación y elementos definitorios de donde se encuentra emplazado el centro comercial resulta oportuno destacar, a modo de breve caracterización geográfica, que la cuenca del río Atemajac se encuentra vinculada al río Grande de Santiago, del cual es uno de sus afluentes indirectos, pues primero drena sus aguas en el río San Juan de Dios, cuyo cauce corre en su mayor parte soterrado (coloquialmente entubado) por debajo de la Calzada Independencia. Esta confluencia ocurre en un escenario que mezcla lo natural y lo urbano donde se observa el descuido y la falta de medidas de protección ambiental, y un olor fétido rodea la zona debido a la presencia de aguas residuales y residuos.

Para efectos de identificar la ubicación aproximada así como el origen y trayectoria del río Santiago se incorpora la Imagen 1. El río Santiago tiene su origen en el Lago de Chapala, y continúa en dirección noroeste atravesando los Estados de Jalisco y Nayarit<sup>3</sup> (particularmente junto al AMG, y bajo la escarpada Barranca de Huentitán), y durante su longitud total de 562 kilómetros es contenido por un gran número de grandes presas como Santa Rosa, La Yesca, El Cajón y Aguamilpa, antes de desembocar en el Océano Pacífico.

*Imagen 1.* Ubicación del río Grande de Santiago.



Fuente: Elaboración propia en Google Earth.

- 3 El río Santiago presenta problemas críticos de contaminación. Al respecto se sugieren las siguientes fuentes: Partida (2002), McCulligh, Páez-Vieyra, y Moya-García (2007), Gallardo Valdez (2007), Avilés González (2009), o Peniche Camps y Guzmán Arroyo (2009) entre otros.

La subcuenca del río Atemajac forma parte de una subcuenca hidrológica con una superficie aproximada de 7,500 hectáreas de la cual su cauce es el principal, cuyo territorio contiene un conjunto de microcuencas que drenan sus aguas hacia él (Hernández-Uribe, Barrios-Piña, & Ramírez, 2017).

*Imagen 2.* El río Atemajac y su confluencia con el río San Juan de Dios al norte del Anillo Vial Periférico de la ciudad, ambos tributarios del río Grande de Santiago.

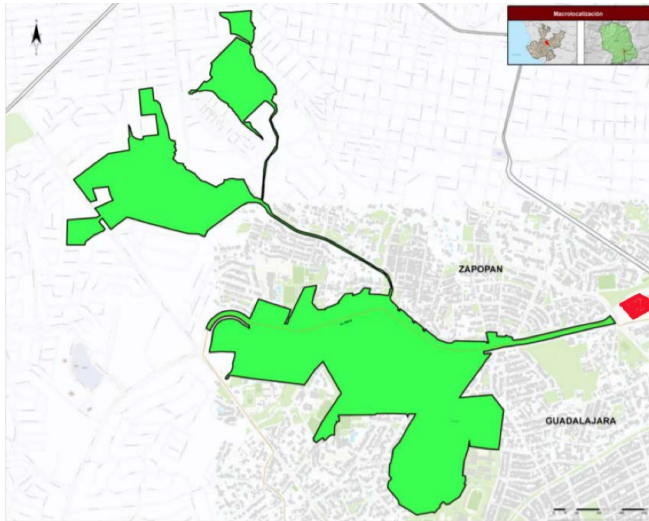


Fuente: Elaboración propia en Google Earth.

La cuenca del río Atemajac recibe cada año una precipitación aproximada de 900 milímetros de lluvia, la cual se concentra un 90% en tres meses y ocurre en menos de tres horas por día, y explica por qué se saturan tan rápidamente los suelos. Si a estos datos se añade que un terreno urbanizado pierde del 70 a 90% su capacidad de infiltración, el agua naturalmente discurrirá sobre la superficie (Del Castillo, 2018).

Es importante también expresar aquí que el tramo del cauce inmediato anterior a Plaza Patria forma parte del Área Estatal de Protección Hidrológica La Campana-Colomos III cuyos objetivos son proteger y conservar el manantial de La Campana y los arroyos La campana y Agua Prieta, y contribuir a la permanencia de los recursos naturales de la zona. La Imagen 3 muestra su poligonal, así como la ubicación del centro comercial Plaza Patria.

**Imagen 3.** Área Estatal de Protección Hidrológica Bosque Colomos-La Campana. Indicado en cuadro rojo Plaza Patria.



Fuente: SEMADET Jalisco-decreto del Área.

### **Incremento del riesgo por inundación causado por impactos de la urbanización en el ecosistema hídrico**

Si bien buena parte del río Atemajac se encuentra confinado al centro de la avenida Patria (uno de los principales ejes viales de la ciudad) este aún constituye un ecosistema variado a lo largo de su curso. El río Atemajac brinda servicios ambientales de soporte y regulación (entre ellos control de inundaciones, recarga de acuíferos así como conservación y protección de la biodiversidad) además de culturales, que proporcionan calidad de vida a los ciudadanos e impactan de manera positiva en su desarrollo integral, físico y mental.

La subcuenca de estudio corresponde, en su lado zapopano, en su mayoría al Distrito Urbano ZPN-01 “Zapopan Centro Urbano”, donde existe concentración alta de las viviendas (uso habitacional predominante con el 47.66%), una distribución uniforme de urbanización consolidada mayor a otros distritos, y una tendencia a la rápida urbanización propiciada por el crecimiento poblacional ocurrido en la zona dada su ubicación central estratégica y colindante con el municipio de Guadalajara, por lo cual se requiere identificar las áreas de importancia ambiental a fin de establecer los criterios ecológicos para su protección, conservación o restauración ante la expansión de los asentamientos

humanos. En razón de lo anterior, la estrategia territorial municipal refiere a impulsar el rescate y saneamiento de los cauces y arroyos, que las áreas verdes que existen en el distrito podrían ser elevadas a áreas de conservación para que no tengan el riesgo de desaparecer fácilmente, además de proteger las zonas de infiltración de agua en el acuífero de Los Colomos, entre otras.

Con la construcción de Plaza Patria se cercenaron ambos márgenes del río Atemajac y se le recluyó a un canal central; asimismo se propició una nueva vocación urbana en la zona, y fueron surgiendo nuevos fraccionamientos donde antes se desarrollaban actividades agrícolas, siguiendo un modelo de ordenamiento urbano con evidentes déficits en cuanto a planificación urbana, y prevención y gestión integral del riesgo ambiental.

Cabe recalcar que lo anterior no solo se ha dado en detrimento del ecosistema natural sino también de las relaciones sociedad – naturaleza y de los fenómenos sociales del paisaje urbano histórico, al eliminarse por completo en el tramo donde se ubica la Plaza, y con ello forzar la transformación de las interacciones entre los habitantes de la ciudad con el río, que era lo cotidiano en una sociedad que hasta mediados del siglo XX tuvo este espacio como parte del paisaje natural (ver Cortés Lara, 2007) y que con la invasión y entubamiento solo le queda una relación de sociedad-mercado o sociedad-consumo.

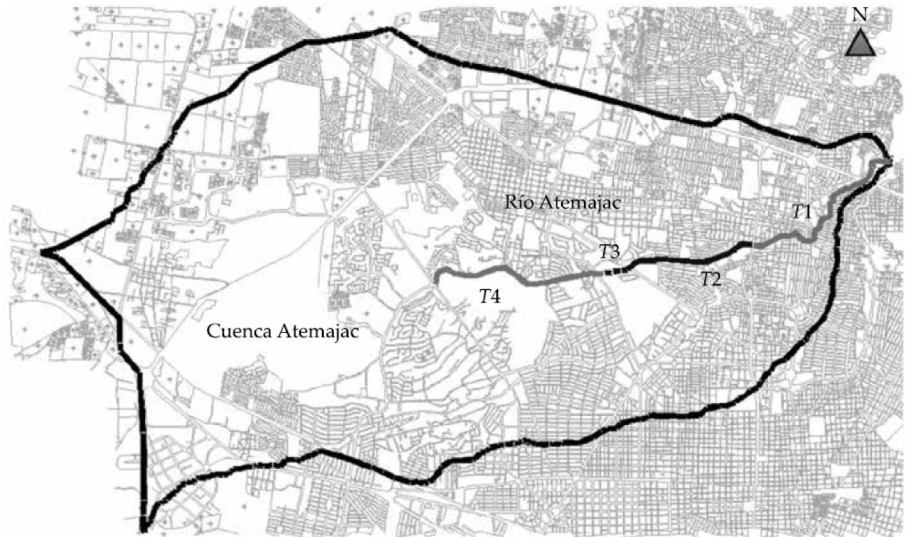
Hernández-Uribe, Barrios-Piña y Ramírez (2017) dividieron al río Atemajac en cuatro tramos, basándose en las características geométricas de cada sección y con base en los rasgos socioeconómicos de las zonas aledañas al río (ver Tabla 1 e Imagen 4).

*Tabla 1.* Características de los tramos diferenciables del río Atemajac.

Tramo	Longitud (m)	Anchura (m)	Profundidad (m)	Rasgos principales
1	3.300	15-30	>3	Secciones trapezoidales amplias. Revestimientos intermitentes de mampostería sobre lecho rocoso
2	1.700	0,5-8	2	Secciones trapezoidales, casi triangulares. Capacidad reducida.
3	700	2.6	n/a	Entubado en colector de mampostería, sección tipo herradura de 2.6 m de diámetro, bajo Plaza Patria.
4	3.000	14	2.5	Secciones trapezoidales con paredes revestidas de mampostería y plantilla sin revestimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en Hernández-Uribe, Barrios-Piña y Ramírez (2017)

*Imagen 4.* Cuenca Atemajac y su cauce principal dividido en cuatro tramos específicos.



Fuente: (Hernández-Uribe, Barrios-Piña, & Ramírez, 2017).

En cada uno de estos tramos se observa un desarrollo heterogéneo y un marcado contraste, que se replica a nivel del AMG: las diferencias socioeconómicas entre oriente y poniente y patrones de fragmentación urbana que revelan la existencia de una ciudad dividida, donde se reproduce la exclusión y segregación socio-espacial a partir de un esquema de desarrollo poblacional altamente diferenciado y polarizado (H. Ruiz Velazco Castañeda, 2009).

Según algunos analistas, desde siempre las ciudades han dado lugar a “sistemas ecológicos sombra”, utilizando los recursos y las reservas de territorios circundantes, a veces hasta agotarlos, dando paso así a crecientes corrientes migratorias hacia las ciudades “depredadoras” de su entorno (Correa & Rozas, 2006).

Es así que la cuenca del río Atemajac quedó invadida por la ciudad, a medida que ocurrió la ocupación sistemática, la transformación de una cuenca natural a una cuenca urbanizada, corresponden a cambios tecnológicos y es el resultado de la urbanización paulatina que se hizo intensiva con el transcurrir del tiempo.

“La zona está sometida a un intenso proceso de transformación en el uso de suelo y en su medio físico, por parte de inmobiliarias y promotores, a quienes

sólo interesa obtener las mejores ganancias económicas, y lo que menos les importa es la desaparición de los cuerpos de agua, los cuales se han secado, desviado, rellenado, obstruido (...) transformando por completo de forma negativa el sistema hidrológico, que además, ha sufrido la modificación del relieve mediante el relleno de barrancas, aplanamiento de las lomas, compactación de suelo y la destrucción de la cubierta vegetal” (Del Castillo, 2018).

Por lo que respecta a las escorrentías naturales de los arroyos afluentes del río Atemajac, Luna (2019) comenta que se fueron canalizando, lo que redujo su capacidad, o fueron desviados para dar paso al trazo actual de la zona urbana, o con frecuencia se encuentran obstruidos con residuos urbanos, y además han sido desviados, invadidos o incluso eliminados entre las calles del municipio. Lo anterior ha producido que el agua que anteriormente se absorbía por el “terreno libre” y se dirigía al subsuelo recargando los acuíferos, ahora transita por calles y avenidas alrededor de la avenida Patria, cuyos carriles vehiculares “se hacen” río en días de lluvia provocando inundaciones.

El problema se ha agravado con la impermeabilización de la cuenca pues conocemos que en la época en que se construyó Plaza Patria se trataba de una zona rodeada de terrenos agrícolas y en la parte poniente se contaba con un bosque íntegro de Colomos, además, que el colector construido para desviar el río Atemajac y dar cabida a Plaza Patria en aquella época resultaba suficiente pues la capacidad de infiltración del suelo en los alrededores era mayor que la actual.

Es claro que una de las consecuencias de esta invasión del cauce fue el efecto embudo que causó el soterramiento o entubamiento del río Atemajac en el tramo donde se ubica Plaza Patria, lo cual incidió en el aumento de la vulnerabilidad ante inundaciones desde los tiempos en que se construyó hasta la actualidad, tanto en el propio centro comercial como en las zonas urbanas aledañas, sobre todo en aquellas ubicadas en la parte alta donde se forma el embudo con aguas pluviales dada la menor capacidad del tubo que se instaló en los años 1970 y que en temporada de lluvias ve rebasada su capacidad.

Así lo describe el Dr. Valdivia: “se restringió la capacidad del cauce a través de la construcción de la plaza, y eso ocasionó una necesidad de hacer un colector que tuvo menor capacidad de conducción; si a esto le sumamos la segunda variable, la urbanización en la parte alta, en la zona de Andares, el mal manejo del agua ha ocasionado el aumento de la escorrentía, entonces hay más agua concentrándose en Plaza Patria, que no tiene la capacidad de conducción, y por eso aumentan los desbordes y la inundación en la misma plaza”.

En cuanto a la construcción de pozos para infiltrar el agua pluvial, así como de vasos reguladores o de retención, orientados a disminuir los impactos negativos de la lluvia, así como los efectos negativos que el crecimiento urbano desordenado ha traído a la ciudad, el SIAPA, organismo regulador del manejo del agua en los municipios de la ZMG, incluida las pluviales, ha venido desarrollando un Programa para el Manejo Integral de Aguas Pluviales -PROMIAP- el cual consta de estudios y anteproyectos para dichas obras (Pérez & Aguirre).

Durante los años setenta y ochenta, los colectores pluviales habían sido concebidos con un doble propósito, disponer de una rápida conducción del agua pluvial, y a su vez, recolectar el agua residual producto de las descargas domiciliarias de la ciudad. A partir la década de los noventa la construcción de infraestructura de colectores ha sido mínima en el territorio municipal, en cambio el desarrollo urbano ha continuado y sobre todo de los municipios de Zapopan y Tlaquepaque, propiciando la reducción de terreno natural y por ende la superficie de infiltración, lo que ha hecho poco operativo y obsoleto gran parte del sistema de drenaje y colectores de la ciudad durante tormentas severas o prolongadas en el temporal de lluvias de verano y en las llamadas lluvias cabañuelas en el invierno (Maldonado Silvestre, Rodríguez Varela, & Llaguno Guilberto, 2017).

En el mismo sentido, Keller y Blodgett (2007) señalan que la urbanización, con la adición de zonas pavimentadas, edificios y alcantarillas, afecta enormemente el peligro de inundación en una zona, ello aunado a que un 80% de la longitud del cauce tiene baja pendiente, lo cual no permite un rápido desalojo de las aguas superficiales (Ornelas, Aja, & Salazar, 2005). Debido a la transformación que sufrió este tramo del río Atemajac, el Dr. Valdivia consideró un error que se haya permitido la ampliación de Plaza Patria, pues menciona que ya había suficiente riesgo ante la ocupación del cauce y que su construcción merecía estudios de impacto ambiental acordes con las actuales condiciones físicas del territorio de la cuenca, debido a la urbanización de la misma, a fin de que se pueda medir con certeza la escorrentía y el flujo del agua durante temporada de lluvias, y estas no causen inundaciones en la zona del centro comercial, dada la profundidad que tienen los nuevos estacionamientos subterráneos.

Por riesgo nos referimos a cualquier fenómeno que sea originado de forma natural o por la actividad humana lo que signifique un cambio en el entorno ambiental en donde existe uno o más asentamientos humanos, que sean vulnerables a ese fenómeno. El riesgo de inundación deriva de un fenómeno de tipo hidrometeorológico que provoca pérdidas humanas y patrimoniales,

especialmente cuando se dan tramos de ríos entubados que discurren bajo un área urbana, como indican Pereira, Cea, y Sopelana (2017). Del conjunto de fenómenos hidrometeorológicos, las inundaciones producidas por las perturbaciones ciclónicas o por lluvias normales de temporada, son las que tienen una mayor incidencia; la cuenca ya ha sido tan impactada que no se requieren grandes tormentas para ocasionar severas inundaciones.

Ante esto, las inundaciones se vuelven un problema público cuando los actores reconocen la necesidad de considerar una solución pública que implica la percepción y definición de las preocupaciones sociales en la arena política (Subirats). Se entiende como una preocupación social, la afectación a la vida humana y/o el patrimonio no sólo de los habitantes de zonas vulnerables al riesgo de inundación sino también a la población que transita por dicha zona. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008)

Esta relación directamente proporcional entre impermeabilización de la cuenca y el riesgo de inundación, aunado con factores económicos y políticos que abrieron la puerta al proyecto de ampliación de Plaza Patria durante el periodo 2015-2018, provoca preguntarse cómo se produjo la implementación de la política ambiental y del riesgo en este caso, lo cual se expresa a continuación.

### **La ampliación del centro comercial Plaza Patria y los actores de la implementación de la política ambiental en el río Atemajac**

Como se ha relatado el proceso de urbanización y la construcción de Plaza Patria provocó, entre otros efectos, la alteración del ciclo hidrológico natural, fragmentó el ecosistema Atemajac e incrementó la vulnerabilidad y exposición a riesgos ambientales por inundación. Los impactos y afectaciones de lo anterior se vieron agravados con el proyecto de ampliación de Plaza Patria, que incluía estacionamientos subterráneos. Obtuvieron las licencias necesarias para realizar las excavaciones que llegaron hasta el nivel del manto freático en una zona que figura en el Atlas de Riesgo local, en donde ya se habían producido eventos de inundaciones que causaron daños tanto a los propios comercios ahí instalados, como a clientes.

Al producirse la ampliación del centro comercial Plaza Patria, gracias a la autorización municipal de Zapopan quedaron demostradas las contradicciones entre la política ambiental contenida en instrumentos institucionales y normativos, y su implementación ante factores económicos y comerciales, que devinieron en una invasión mayor al cauce del río Atemajac entre los años 2015-2018 (ver imagen 5)



*Imagen 5.* Ampliación de Plaza Patria (poligonal superficial en color rojo).



Fuente: Elaboración propia.

Es importante entender cómo fue la implementación de la política ambiental y aquellos instrumentos pertinentes para el caso señalados por el gobierno municipal de Zapopan, lo que nos permitirá un análisis de los procedimientos que se llevaron a cabo a través de sus dependencias, los criterios ambientales según el Plan Municipal de Desarrollo, los lineamientos de ONU Hábitat y el marco normativo e institucional.

La implementación de una política ambiental es aquella fase fundamental que permite el logro del equilibrio de los ecosistemas que son sustento de la calidad de vida, la equidad social y el desarrollo sustentable. Es en esta etapa que inicia la política ambiental, hasta ese entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad “palpable” (Roth Deubel, 2007).

Mauricio Merino (2013) nos dice que la implementación, o si se prefiere “el campo de batalla”, es la parte más compleja de toda política pública. Y es que en todo proceso de implementación hay, siempre e invariablemente, dificultades no previstas, resistencias culturales, objeciones puntuales de terceros actores y nuevas limitaciones normativas y presupuestales.

La implementación será una batalla entre los diversos actores que deberán realizar lo planteado en el papel o lo expresado como política pública ambiental en un contexto de cambios, intereses contrapuestos, insuficiencia

de recursos, entre otros factores, además de la congregación de instituciones que hacen que la implementación no sea concentrada sino dispersa.

El proyecto de ampliación de Plaza Patria presentado en 2015 ambicionaba una infraestructura con alcances que sobredimensionaban la capacidad del territorio donde se tenía previsto construirla. Al ser un área que hasta la década de 1970 había sido un cauce colector de aguas pluviales de diversos afluentes en una cuenca sin urbanizar, su admisibilidad por parte del ayuntamiento era insostenible desde una perspectiva de racionalidad absoluta, de aplicación coherente de los instrumentos y procedimientos a su alcance. E incluso desde el sentido común, pues cualquiera mínimamente informado sería partidario de no permitir la ejecución de una obra que sobrepase el aforo de las aguas pluviales y permanentes del río Atemajac, en una zona ya convertida en un embudo desde los años 70, con un cuantioso historial de inundaciones previas, y que progresivamente ha sido urbanizada e impermeabilizada en gran medida hasta la actualidad.

En 2015, durante la administración municipal presidida por Pablo Lemus, fueron ejecutados y construidos cuatro niveles, dos subterráneos y dos elevados, para ampliar el centro comercial Plaza Patria, a pesar de que el permiso que fuese otorgado durante la gestión anterior liderada por el ex presidente municipal de Zapopan, Héctor Robles (en los últimos días de su mandato) solo tenía contemplado la licencia para la construcción de tres niveles, uno subterráneo y dos elevados, debido a que las construcciones iban a quedar cimentadas sobre el río Atemajac. Y es que en el expediente del Estudio de Impacto Urbano Ambiental, en lo referente a los mantos freáticos, exhortó a no efectuar excavaciones demasiado profundas o “más allá de las existentes” por dichos motivos.

Así, a la cuestión ambiental, que como hemos visto va más allá del cuidado de los ecosistemas y espacios naturales, se le va a añadir el componente del riesgo de inundación en la edificación subterránea que pudo ser previsible durante el proceso de toma de decisiones tanto de parte del desarrollador privado como del agente gubernamental.

Si bien el Estado, y en este caso, el gobierno local, posee múltiples instrumentos de intervención en materia ambiental, va a ser el análisis de la política pública en función de los instrumentos (expresados casi siempre en términos jurídicos) que se han previsto e implementado lo que va a permitir dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad (Roth Deubel, 2007).

Esto quiere decir que para que exista una adecuada implementación de un instrumento de política pública es necesario el análisis de la situación, en este caso el proyecto de Ampliación Plaza Patria, sus implicaciones o consecuencias medioambientales, y su particular relación con lo previsto en la legislación ambiental y en la política ambiental desarrollada tanto en el ámbito normativo, el terreno institucional y en el discurso político, además de requerirse de un estudio sobre la eficacia del instrumento a ser utilizado, en este caso la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

En la vía institucional, el municipio de Zapopan cuenta con diversas áreas responsables de la política ambiental, principalmente, la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad la que a su vez está conformada, entre otras, por las direcciones de Medio Ambiente, de Ordenamiento del Territorio, de Obras Públicas e Infraestructura, y cuenta con la Coordinación Municipal de Protección Civil y Bomberos, dependiente de la Secretaría General. En términos generales, estas dependencias de gobierno definen e implementan la política ambiental, la organización de la ciudad y los espacios naturales, la observancia a las normas de protección ambiental previo a la construcción y emisión de licencias, así como, la prevención, evaluación, control y en general la gestión integral del riesgo ambiental.

El Gobierno de Zapopan tiene la oportunidad de hacer frente a la problemática ambiental, a diferencia de otros municipios con capacidades mucho más limitadas al respecto, por ello amerita cuestionarse acerca de su capacidad conductiva y ejecutora, así como de sus limitaciones institucionales y administrativas ante casos como el de estudio.

Para la intervención pública o gubernamental tenemos distintos instrumentos, entre ellos, los de tipo prescriptivos, que son aquellos que buscan modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización por parte del Estado y que además pueden estar previstos de acciones de sanción y de medios administrativos de coerción que aseguren su cumplimiento (Roth Deubel, 2007). Este tipo de instrumento resulta aplicable para el proyecto de ampliación de Plaza Patria en tanto requería de una notificación de autorización o permiso por parte de la autoridad municipal para su ejecución, acción que cabría propiamente dentro de la etapa de implementación de la política ambiental local.

La competencia y atribución para autorizar lo anterior es propia del ayuntamiento de Zapopan y no constituye únicamente una cuestión administrativa o de simple trámite pues al ser presentada la manifestación de impacto ambiental por el promovente de la obra privada, esta queda sujeta a

revisión, análisis, verificación de supuestos y disposición de condicionantes ambientales, hasta llegar a una dictaminación que conlleva una autorización expresa de qué se puede hacer y qué no, sujeto a examen previo de los argumentos ambientales esgrimidos acerca de la pertinencia o no de las obras civiles de infraestructura, en concordancia con la política ambiental prevista en los instrumentos, en la legislación y en el contexto de una política de manejo de cuencas urbanas, verificándose cuáles serán sus impactos en el entorno natural del río Atemajac, sus zonas adyacentes y próximas a la construcción, su afectación a la cuenca hidrológica cuyo nivel de riesgo de inundación se ve incrementado por la urbanización y la impermeabilización del terreno.

En ese sentido, la implementación de la política ambiental contenida en la calificación efectiva del instrumento que se tuvo a la mano, esto es, del Estudio de Impacto Urbano Ambiental de la obra ampliación de Plaza Patria, es una tarea que va más allá del control de la acción privada por parte del municipio, sino que implica la ejecución de una política pública contenida y respaldada por elementos jurídicos y que contaba además con la potestad coercitiva que posee el Estado representado por el gobierno de Zapopan.

Si bien fue en las postrimerías de la gestión priísta 2012-2015 que se otorgó el licenciamiento para la ampliación de Plaza Patria el cual contemplaba la construcción de solo un sótano subterráneo, nuestra investigación ha determinado que fue durante la administración 2015-2018 que se concluyeron las obras del segundo piso subterráneo, sin que intervenga la protesta del municipio expresada en una cancelación de la licencia, no sólo administrativamente sino también mediante la paralización de las obras haciendo uso de las facultades públicas. Más bien al contrario, no se registraron acciones de la autoridad municipal en ese sentido, existiendo un silencio que a nuestro juicio devino en cómplice, de estamentos como la Dirección de Obras Públicas, quien tuvo a su cargo la dictaminación de la procedencia o no de las obras de ampliación.

Sin embargo se decidió otorgar la autorización a pesar de las advertencias del Estudio de Impacto Urbano Ambiental de 2015 que recomendaba no construir estacionamientos a profundidad en esa zona, por significar un riesgo latente para los propietarios de vehículos ante precipitaciones moderadas o fuertes. Poco tiempo después, un 10 junio de 2018, el último nivel subterráneo resultó severamente inundado lo cual produjo pérdidas totales e importantes daños en numerosos vehículos.

En el discurso gubernamental es frecuente el tema de la protección a los ecosistemas para lograr equilibrios en las relaciones sociedad – naturaleza. La variable transformadora que la política ambiental intenta atenuar en salva-

guarda ambiental, otorgando herramientas a los actores públicos, privados y sociales para que muevan los engranajes gubernamentales, sociales, culturales, económicos y políticos, van orientadas a permitir el sostenimiento y mejoramiento de condiciones ambientales saludables y sostenibles en el tiempo.

Sin embargo, casos como el de la ampliación de Plaza Patria o la contaminación por residuos urbanos y recepción de aguas negras en el cauce del río Atemajac, por agregar otros ejemplos, evidencian la influencia de intereses de corto plazo y la ausencia de un control apegado a criterios ambientales y de sustentabilidad territorial local por parte del municipio, lo que ha propiciado impactos socioambientales significativos y descontrolados.

En la práctica, el municipio de Zapopan ha optado por ser pragmático y daría a pensar que atiende los proyectos inmobiliarios o desarrollos privados, no como edificaciones que puedan generar conflictos ambientales y vulnerabilidad socioeconómica, sino como una oportunidad para captar ingresos. En el caso de la solicitud de ampliación de Plaza Patria la empresa hizo un pago por \$624 mil 694 pesos a la Tesorería de Zapopan en razón de los trámites e impuestos (Meléndez, 2018), lo cual puede ser corroborado en los expedientes del proyecto de ampliación que constan en los archivos de la Dirección de Obras Públicas, C/D-1780-15/J y CP\_0136-16/JL, en los que se advierten dos recibos de cobro del municipio por concepto de anticipo de convenio de proyecto por un monto de \$218, 643.00 pesos, y otro, por concepto de cambio y revisión de proyecto por \$9,081.00 pesos.

Las decisiones que asume el gobierno municipal podrían explicarse mediante la lógica empresarial, en la cual prevalece la generación de ingresos a partir de la producción de bienes o servicios, con un mínimo de responsabilidad con la sociedad y el medio ambiente, pues esto genera sobrecostos al empresario. Así pues, la realidad municipal deja entrever un nuevo perfil de funcionarios públicos, quienes con un enfoque gerencialista de la administración pública, el cual ha dado cierto predominio a la visión empresarial, ha generado un sistema que se sustenta en una alta proporción de herramientas de la gerencia empresarial privada; lo que produce funcionarios alejados del *ethos* o “costumbre y conducta” que debiera conducir al sector público, lo que ha favorecido decisiones aparentemente racionales, pero carentes del compromiso y la vocación de servicio (Pardo, 2014).

Los recursos obtenidos por la emisión de licencias de edificaciones captados por el municipio obtienen una mayor relevancia en virtud a metas fiscales o fines recaudatorios que todo gobierno local está obligado a abrigar, pues en esa línea, es el propio sistema municipal el que genera esa preferencia dada la

tendencia a una mayor captación de recursos a fin de solventar las políticas de gobierno. Paradójicamente la recaudación permite la realización de obras que también forman parte de la política ambiental en el río Atemajac relacionadas a eficientar el funcionamiento hidrológico de la cuenca a través de obras de desazolve, limpieza del cauce, perforación de pozos de infiltración, construcción de vasos reguladores o colectores pluviales. Cabe señalar que durante la investigación se proyectó un vaso regulador en la zona, el cual presuntamente sería financiado por capital mixto, y sin evaluación de su impacto ambiental, a pesar de intervenir directamente en el cauce federal, y que además, como se ha mostrado en la Imagen 3, forma parte de un área natural protegida en razón de sus características hidrológicas.

Si bien, actores con bases ideológicas relacionadas con la cuestión ambiental habrían puesto límites u objeciones a la acción de gobierno de dictaminar a favor del proyecto de ampliación de Plaza Patria, o cuando menos hubieran hecho posible que el proceso político de la toma de decisiones reflejara una pluralidad representativa de los distintos puntos de vista, lo cual habría dado una mayor complejidad al asunto del otorgamiento de licencia y una importancia real en la dimensión que tales obras implican para la ciudad, dejando de ser un trámite administrativo municipal, a ser un acuerdo social que sea el reflejo de la política ambiental estipulada en normas e instituciones. Esta complejidad radica en cómo los diferentes actores tratan de influir en el proceso de la política pública, pues los actores no tienen preferencias fijas, los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica y además las percepciones de los problemas y las soluciones cambian con el tiempo (Klijn, 2005).

Por ello, el accionar municipal respecto a la decisión del otorgamiento de la licencia de ampliación del centro comercial Plaza Patria constituye objeto de análisis de las políticas públicas, pues considera que el entramado institucional y la participación de actores con intereses diversos requiere una perspectiva mayor, incluso trascendiendo el planteamiento ambientalista.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El río Atemajac, con 600 metros lineales de su trazo original cubiertos por concreto, desde avenida Américas hasta avenida Ávila Camacho, sobre la avenida Patria, da cabida al centro comercial Plaza Patria desde el año 1974, cuando su cauce fue entubado sin considerar ni medir el riesgo por inundación en la

zona, además de carecer de planteamientos de protección y conservación del ecosistema allí existente.

Ese tramo que desapareció en favor de la “modernización” de la ciudad, y posteriormente en 2015 fue objeto de una mayor invasión, es una muestra del sometimiento del interés ambiental al urbanístico o inmobiliario que permitió el proyecto de ampliación Plaza Patria, constituyéndose en evidencia tangible de la problemática del municipio mexicano en donde se encuentran desfases y contradicciones.

Una amplia gama de instrumentos de política ambiental contenidos en programas y normas surcan las dependencias municipales en rumbo de colisión con intereses distantes de los criterios ecológicos, a veces políticos y otras mayoritariamente de mercado. La falta de correspondencia entre la norma y la realidad se puede comprender entre el territorio, la sociedad y el gobierno, los límites y las relaciones no son claros ni coincidentes, y afectan la implementación de la política ambiental.

Dicha implementación resulta contradictoria, no obstante haber sido diseñadas en su base legal con muchísimas virtudes, con apego al derecho ambiental y enarbolando el compromiso ambiental y voluntades pro ambiente, los instrumentos normativos quedarán inutilizables y únicamente plasmados en papel, si es que un verdadero compromiso con la protección de los ecosistemas y de los espacios naturales no se vea reflejado en el accionar de las autoridades, al optar por motivaciones distantes de aquellas virtudes, tales como el beneficio de intereses particulares o la prevalencia del poder económico por sobre el interés público.

Se observa una desvinculación entre actores e instituciones involucrados en el tema ambiental, particularmente sobre el río Atemajac, con acciones de política ambiental aisladas surgidas desde distintas tribunas; por un lado, el gobierno estatal; por otro, los gobiernos municipales de Zapopan y Guadalajara, cuya demarcación territorial la determina el río Atemajac, y sin embargo no coordinan acciones básicas como la limpieza del cauce o desazolve; por otro, CONAGUA pudiera concesionar a los municipios la zona federal del río para regularizar su administración pero aún no lo hace, parece no importarle, está ausente en la discusión; y el SIAPA, que realiza obras de drenaje y colectores de manera independiente; y por si fuera poco, el IMEPLAN, que para la planeación urbana utiliza distintas fuentes de información de los municipios, sin unicidad de criterios o una verdadera perspectiva de desarrollo metropolitano con incidencia en materia de cuencas y cauces urbanos.

Los actores involucrados todavía mantienen una amplia separación de criterios entre ellos, por su parte, la gestión ambiental en el municipio de Zapopan para el caso de las edificaciones, al desarrollador se le solicitan requisitos de distinta naturaleza como son los estudios de impacto ambiental, la evaluación de riesgo ambiental, el estudio de factibilidad de abastecimiento de agua por parte del SIAPA, entre otros requerimientos de índole técnica, y estos deben ser dictaminados por diferentes áreas de gestión municipal: Dirección de Medio Ambiente, Dirección de Obras Públicas, Protección Civil, Dirección de Padrón y Licencias, Dirección de Ordenamiento del Territorio, entre las cuales aún existe insuficiente coordinación al momento de emitir los dictámenes, en principio, porque los estudios o requisitos solicitados por el Municipio llegan por separado a estas dependencias.

Esta descoordinación no solo se ha dado en el municipio de Zapopan de forma intrainstitucional sino también de manera interinstitucional pues evidenciamos que con el municipio de Guadalajara la situación no mejora mucho pues las acciones de política ambiental las realizan casi siempre por separado.

La construcción original de Plaza Patria, así como su ampliación invadiendo el cauce, son errores corroborados y atestiguados por especialistas en la materia, las propias autoridades, así como un problema público percibido y reconocido por la población en general. Han comprometido los servicios ambientales de la cuenca del río Atemajac, destacadamente el control de inundaciones, la recarga de acuíferos así como la conservación y protección de la biodiversidad, así como los de carácter cultural que brinda a la población.

La cuenca está protegida en tanto que ecosistema hídrico fundamental, e incluso área natural de protección hidrológica municipal con relevancia intermunicipal y metropolitana, por lo cual deben implementarse los criterios ecológicos contemplados para garantizar su protección, conservación y restauración ante la expansión de los asentamientos humanos y con ello su impermeabilización.

El efecto embudo del soterramiento del río provocado por Plaza Patria no tiene obra hidráulica de contención que lo pueda solventar, y la vulnerabilidad ante inundaciones se ha visto agravada. Se han producido inundaciones muy severas, y de no actuarse con urgencia y responsabilidad podrían ser catastróficas ante fenómenos hidrometeorológicos extremos, los cuales son más recurrentes y agudos bajo los actuales efectos del cambio climático en la zona, incluso para el propio centro comercial.



## BIBLIOGRAFÍA

- Agredo, G. (2013). *La cuenca urbana como unidad territorial para la planificación del desarrollo sostenible en ciudades de media montaña del trópico andino*. Cataluña, España: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Avilés González C. (2009) *Derechos humanos y medio ambiente: El río Santiago en el derecho internacional*. Recuperado de Publicaciones Site: [http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal49/jurjal49\\_3.pdf](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/jurjal/jurjal49/jurjal49_3.pdf)
- Correa, G., & Rozas, P. (2006). Desarrollo Urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*.
- Cortéz Lara, M. (2017). Planeación y desarrollo de tecnología. Visiones sustentables de la vivienda y la transformación urbana. *Colección Miradas colectivas hacia la sustentabilidad*.
- Del Castillo, A. (2018). Alteración, el origen de las inundaciones. Diario *MILENIO del 17 de Septiembre de 2018*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/comunidad/alteracion-el-origende-las-inundaciones>
- Gallardo Valdez, J. (2007). La contaminación del río Santiago. *Ciudades(73)*. Enero-Marzo de 2007.
- Hernández-Urbe, R., Barrios-Piña, H., & Ramírez, A. (2017). Análisis de riesgo por inundación: metodología y aplicación a la cuenca de Atemajac. *Tecnologías y ciencias del agua*, 5-25.
- H. Ruiz Velazco Castañeda, A. (2009). Desigualdad socio-territorial y fragmentación urbana en Zapopan, México. *Revista Líder*, 15.
- Keller, E., & Blodgett, R. (2007). *Riesgos Naturales: Procesos de la tierra como riesgos, desastres y catástrofes*. Madrid: Pearson Educación.
- Klijn, E.-H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 213-244). Madrid: Instituto Nacional de Administración Public-Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- McCulligh, C., Páez-Vieyra, J. C., & Moya-García, G. (2007). *Mártires del Río Santiago: informe sobre las violaciones al derecho a la salud y a un medio ambiente sano en Juana-catlán y El Salto, Jalisco, México*. Jalisco, México: IMDEC A.C. & VIDA A.C.
- Meléndez, V. (2018). Plaza Patria atora arroyo Atemajac. *Diario NTR del 13 de Marzo de 2018*. Recuperado de [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_notas=94625](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=94625)
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE.
- Notimex (11 de Junio de 2017). *20 minutos Notimex*. Recuperado de Experto señala

- aumento de inundaciones en Guadalajara a partir del año 2000: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/231029/0/experto-senala-aumento-de-inundaciones-en-guadalajara-a-partir-del-ano-2000/>
- Ornelas, L. V., Aja, M. d., & Salazar, A. G. (2005). Las inundaciones en la zona metropolitana de Guadalajara. *Carta Económica Regional*(91). INESER, Universidad de Guadalajara.
- Partida, R. (2002). Uso y extracción del agua en la industria electrónica en el corredor industrial de Jalisco. En B. Boehm Schoendube, & E. al., *Los estudios del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*. El Colegio de Michoacán y la Universidad de Guadalajara.
- Peniche Camps, S., & Guzmán Arroyo, M. (2009). *Estudios de la cuenca del río Santiago. Un enfoque multidisciplinario*. Editorial Páramo.
- Pereira, C., Cea, L., & Sopolana, J. (2017). Nuevas implementaciones en Iber para el cálculo de las inundaciones en núcleos costeros con tramos de río entubados. *Ingeniería del Agua*.
- Pardo, M. d. (2014). *La administración pública en México durante el siglo XX. Una mirada de conjunto de la administración pública en México*. México: El Colegio de México.
- Roth Deubel, A.-N. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

# Violencia, juventud y programas de atención focalizadas: el Programa de Intervención Zapopan Rifa

Froylán Ángel Hernández Ochoa<sup>1</sup>

Hiram A. Ángel Lara<sup>2</sup>

## RESUMEN

---

En este capítulo se presentan datos sobre el incremento de violencia en general en México y en particular la forma en qué está ha impactado a la juventud mexicana en los últimos lustros. Se sostiene que esta violencia, que ha permitido el aumento del número y tasa de homicidios es consecuencias de las estrategias de combate al crimen organizado de las últimas administraciones federales. Por otra parte, se describen las acciones o estrategias de atención a la juventud a partir de programas específicos que se han desarrollado en los últimos años y en particular nos centramos en algunos de los resultados del Programa de Intervención de Zapopan Rifa, resaltando sus aspectos metodológicos y algunos resultados a la luz de la aplicación de los diagnósticos y la metodología empleada durante su etapa de diseño e implementación.

## EL CONTEXTO DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO.

La violencia en contra de los distintos grupos etarios ha sido un tema prevalente en los últimos 30 años en el país, de manera particular, la juventud mexicana ha quedado inmersa en una espiral de violencia que en el lapso de esos años ha generado un total de 530,062 homicidios (INEGI, 2020A). De ellos, de acuerdo con el sistema de registro vital (Deaton, 2015, p.91) del INEGI el 39.31% (208,410) han sido jóvenes de entre los 12 y los 29 años de edad (89.50% hombres y 10.50% mujeres). En ese mismo periodo de tiempo 11.99% (24,992) de

---

1 Doctorante en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara.  
Email: froylanangelhernandezchoa@hotmail.com

2 Profesor Investigador del Departamento de Políticas Públicas de CUCEA-UdeG y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Email: hiram.angel@cucea.udg.mx

los jóvenes asesinados han sido víctimas menores de edad de entre los 12 y los 17 años. Adicionalmente, de acuerdo con las cifras disponibles se observa que la violencia letal configurada en muerte por asesinato se aceleró entre el año 2006 y año 2019; periodo en el que ocurrieron alrededor del 58.28% del total de los homicidios jóvenes<sup>3</sup>, mismos que a su vez el 69.78% han sido causadas por algún arma de fuego.

Los jóvenes no han sido el único grupo en el país que ha sido afectado por la violencia, ya que la mortalidad general en México ha sido impactada por la suma de los asesinatos en todas las edades. Para ponerlo en perspectiva, a partir de la declaración de guerra contra el narcotráfico en México en el año 2006 (Rosen & Zepeda, 2015) han sucedido 321,936, de ellos 121,478 homicidios<sup>4</sup> han sido de jóvenes, lo que representa un 37.73% del total de asesinatos registrados en el periodo de 1990 a 2019 (INEGI, 2020A). La gravedad de lo que ocurrido en el país es comparable, en términos de muertes violentas, con lo ocurrido en conflictos bélicos, como fue la Guerra en Irak<sup>5</sup> de 2003 a 2011, puesto que las muertes en México a partir de 2006 fueron de un 142% más de lo ocurrido en ese conflicto bélico, como se puede constatar en los registros de las bases de datos de *Iraq Body Count*<sup>6</sup>.

Como ya lo señalamos, la población joven ha sido una de las más afectadas. Si bien se sabe que la tasa de fecundidad ha sido la principal causante del decremento en el crecimiento de este grupo etario en el país, creemos que no es de ninguna manera aventurado suponer que el crecimiento de las tasas de mortalidad por homicidio en el periodo de la juventud también ha sido un factor en tal reducción.

En cuanto a la distribución del total de los homicidios acumulados entre 1990 a 2019, comparando las edades generales y los jóvenes, se puede observar en la gráfica 1 que las primeras 7 entidades federativas concentran el 53% del

---

3 Nos referiremos a “homicidios jóvenes” en plural o singular para aludir al homicidio en personas de entre los 12 y los 29 años de edad.

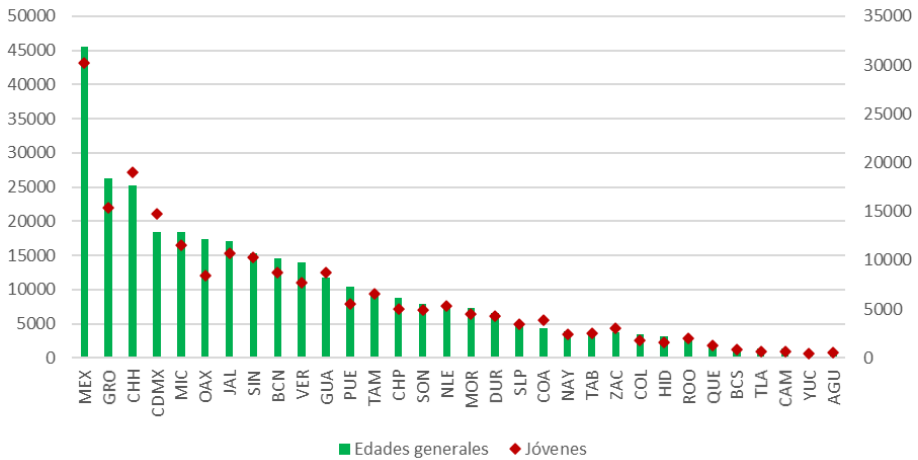
4 Tómese en cuenta que esta primera aseveración no considera una relación directa y exclusiva del motivo de los homicidios en relación a dicha guerra, en secciones más adelante del presente documento se abordara con más detalle tal relación, por el momento, la aseveración es meramente ilustrativa.

5 La comparación es con el inicio formal de la declaración de guerra de cada país y hasta el año 2018, para el caso de México es 2006 y de Irak es 2003, para este último, debido a su sistema de registro vital deficiente los años 2017 y 2018 contienen datos preliminares según la fuente por lo que podrían cambiar al momento de su posterior consulta (actualizado al 20 Agosto 2020).

6 Organización no gubernamental dedicada a registrar la cantidad de muertes como resultado de la guerra de Irak entre 2003-2011 y posteriores con información fiable de distintas fuentes oficiales.

total de los homicidios tanto en edades generales como en edades jóvenes. Es de saber que en Nuevo León y Colima se han concentrado el 85% y 81% de los homicidios jóvenes respectivamente de 2006 a 2019, lo que se encuentra muy por encima del 58.28% del nivel nacional en el mismo rango de edad, lo mismo sucede con otras 15 entidades federativas que superan dicha media nacional.

**Gráfica 1.** Total de homicidios por entidad federativa de 1990 a 2019 en edades generales y jóvenes de 12 a 29 años de edad.

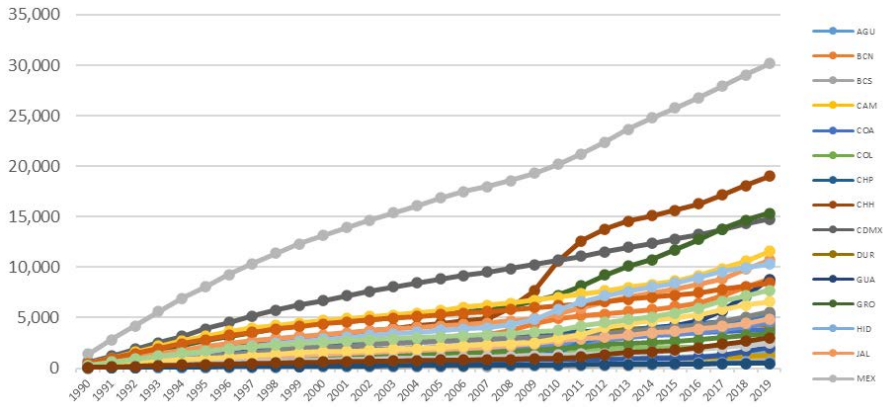


Fuente: elaboración propia con microdatos de INEGI. (2020a). Mortalidad general.

Nota: la edad general es la que excluye a la edad joven que es de 12 a 29 años de edad.

La ubicación geográfica del acumulado total de asesinatos en edades jóvenes permite intuir que el fenómeno de los homicidios se empeora según la entidad de origen, por lo que es previsible esperar que existen condiciones territoriales que pueden explicar tal fenómeno. Así mismo, el total de homicidios en edades jóvenes no necesariamente guarda una relación lineal con respecto a las edades generales, es decir, en ciertos Estados, los jóvenes tienen un mayor riesgo de morir por homicidio que en otros donde el fenómeno se profundiza en edades generales, por ejemplo, de manera visual es posible observar en la gráfica 1 que en Guerrero la cantidad de homicidios en edades generales es proporcionalmente mayor a los jóvenes, mientras en Chihuahua sucede lo contrario.

**Gráfica 2.** Acumulado de homicidios en edades jóvenes por entidad federativa de 1990 a 2019.



Fuente: elaboración propia con microdatos de INEGI. (2020a). Mortalidad general.

Nota: 1/incluye todas las edades que registran defunción por causa de homicidio. 2/A partir de Guanajuato las líneas se apilan tanto que de manera visual no es posible identificar de manera clara que línea corresponde cada entidad, por lo que no se incluyen todas las leyendas.

Como se puede observar en la gráfica 2, los homicidios jóvenes siempre han tenido una mayor concentración en el Estado de México, sin embargo, a partir del año 2009, Chihuahua comenzó a incrementar sus niveles acumulados, mismo efecto que sucedió con el estado de Guerrero cuyos niveles comenzaron a incrementarse a partir del año 2010, por su parte, la Ciudad de México tiene una tendencia al alza similar a la del Estado de México y siempre ha estado al alza.

Lo anterior coincide con el hecho del rápido aceleramiento en la cantidad de homicidios jóvenes que comenzaron a suceder a partir del año 2006 y de los que hay registros disponibles hasta el año 2019.

También resulta interesante notar que no todas las entidades federativas se vieron involucradas en el aceleramiento del fenómeno de la muerte por asesinato en edades jóvenes, lo que refuerza la idea de que el factor geográfico de residencia puede jugar un papel importante como factor de riesgo ante la probabilidad de fallecer por homicidio en una edad joven.

**Figura 1.** Tasa de homicidio joven por cada 100 mil jóvenes por entidad federativa de 1990 a 2019.

ENT	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ENT	10.86	27.94	25.67	23.80	29.78	42.85	36.12	33.46	27.74	24.36	25.51	25.99	25.65	22.80	20.91	21.64	23.35	18.66	102.53	150.95	262.07	177.84	107.17	66.00	49.02	47.16	54.80	77.08	77.14	80.95
CHH	30.98	41.72	57.67	51.61	48.66	45.73	34.26	35.76	38.66	27.69	23.92	18.09	16.93	15.51	16.30	17.85	22.22	18.22	25.57	50.04	47.31	81.71	91.72	74.94	54.28	84.06	87.18	86.44	75.70	57.59
GRO	24.51	31.69	33.62	31.89	33.08	31.57	34.71	30.81	28.30	23.37	21.71	21.56	21.68	15.99	17.35	19.97	15.39	15.35	32.93	59.53	106.23	87.34	59.40	49.36	46.36	42.93	52.40	63.46	38.43	35.87
SIN	22.11	23.02	21.07	20.41	23.37	27.75	23.35	17.95	25.33	33.77	23.40	19.14	18.93	19.05	19.89	16.62	17.48	14.87	46.67	58.70	52.10	25.49	15.90	21.55	19.05	24.39	33.37	62.61	78.83	68.18
BCN	30.36	27.97	36.05	39.63	39.07	31.71	28.91	25.25	22.61	18.16	17.51	14.52	12.62	11.66	7.38	8.65	8.08	5.26	14.12	14.96	38.50	27.10	50.70	44.33	25.78	23.11	34.08	38.03	52.75	63.89
MOR	34.33	37.92	46.49	44.02	39.22	33.69	33.29	24.99	16.90	18.16	14.28	15.86	11.99	13.18	13.08	17.27	23.79	13.83	14.00	23.00	18.48	23.52	20.33	23.08	20.77	20.45	38.16	44.75	50.57	63.24
MIC	25.48	29.40	60.66	30.51	34.05	29.25	22.21	23.46	21.05	18.63	14.82	15.77	12.75	14.83	12.42	12.96	13.47	12.01	27.90	73.58	83.02	53.16	51.80	33.47	23.27	13.46	12.14	14.49	8.23	9.05
DUR	16.03	21.75	29.06	15.16	13.78	13.58	8.94	7.70	14.62	8.01	6.85	8.93	7.31	8.31	6.71	3.60	6.13	6.01	6.86	8.15	16.41	20.81	42.77	33.64	21.23	31.45	99.72	118.21	96.98	104.00
COL	36.43	32.91	43.80	35.89	37.72	25.73	14.00	24.90	16.21	15.93	12.54	13.48	14.07	10.29	13.69	12.74	9.61	8.21	14.88	20.09	61.53	72.00	31.58	21.05	15.12	7.47	13.47	44.97	30.82	16.69
NAY	43.71	46.92	43.83	46.42	40.42	38.13	35.93	27.49	29.23	21.53	17.62	17.52	16.70	15.55	14.74	12.72	12.43	13.73	14.74	14.83	17.31	14.91	15.63	17.64	16.51	17.37	18.78	23.64	26.15	26.10
TAM	15.58	18.56	25.42	19.31	16.57	15.75	14.97	14.44	14.69	12.95	10.65	8.92	7.21	8.54	9.04	13.00	15.79	6.89	8.77	10.62	39.98	39.48	62.63	30.38	31.06	23.77	30.76	48.19	40.81	31.01
OAX	36.37	36.05	34.22	33.78	30.75	26.52	27.03	23.62	22.96	19.65	17.57	16.60	15.88	15.38	13.82	15.80	13.33	9.52	11.78	14.57	17.63	20.72	22.38	24.66	21.77	18.61	19.14	21.78	21.16	21.07
MEX	12.18	12.06	16.77	12.70	10.56	15.67	9.86	11.75	10.15	7.50	6.50	9.48	9.92	7.19	7.00	6.17	4.48	6.13	7.53	11.98	12.05	26.71	25.87	19.71	15.08	20.04	52.56	61.84	64.06	63.16
ZAC	13.25	13.31	17.28	14.57	17.11	22.42	23.26	17.68	18.09	18.25	12.98	15.49	10.89	11.69	12.73	11.27	13.17	12.62	18.21	24.31	30.21	21.55	19.45	23.72	22.79	21.15	21.62	28.47	32.78	44.22
SON	36.43	32.91	43.80	35.89	37.72	25.73	14.00	24.90	16.21	15.93	12.54	13.48	14.07	10.29	13.69	12.74	9.61	8.21	14.88	20.09	61.53	72.00	31.58	21.05	15.12	7.47	13.47	44.97	30.82	16.69
NAY	43.71	46.92	43.83	46.42	40.42	38.13	35.93	27.49	29.23	21.53	17.62	17.52	16.70	15.55	14.74	12.72	12.43	13.73	14.74	14.83	17.31	14.91	15.63	17.64	16.51	17.37	18.78	23.64	26.15	26.10
OAX	36.37	36.05	34.22	33.78	30.75	26.52	27.03	23.62	22.96	19.65	17.57	16.60	15.88	15.38	13.82	15.80	13.33	9.52	11.78	14.57	17.63	20.72	22.38	24.66	21.77	18.61	19.14	21.78	21.16	21.07
MEX	12.18	12.06	16.77	12.70	10.56	15.67	9.86	11.75	10.15	7.50	6.50	9.48	9.92	7.19	7.00	6.17	4.48	6.13	7.53	11.98	12.05	26.71	25.87	19.71	15.08	20.04	52.56	61.84	64.06	63.16
ZAC	13.25	13.31	17.28	14.57	17.11	22.42	23.26	17.68	18.09	18.25	12.98	15.49	10.89	11.69	12.73	11.27	13.17	12.62	18.21	24.31	30.21	21.55	19.45	23.72	22.79	21.15	21.62	28.47	32.78	44.22
SON	36.43	32.91	43.80	35.89	37.72	25.73	14.00	24.90	16.21	15.93	12.54	13.48	14.07	10.29	13.69	12.74	9.61	8.21	14.88	20.09	61.53	72.00	31.58	21.05	15.12	7.47	13.47	44.97	30.82	16.69
NAY	43.71	46.92	43.83	46.42	40.42	38.13	35.93	27.49	29.23	21.53	17.62	17.52	16.70	15.55	14.74	12.72	12.43	13.73	14.74	14.83	17.31	14.91	15.63	17.64	16.51	17.37	18.78	23.64	26.15	26.10
OAX	36.37	36.05	34.22	33.78	30.75	26.52	27.03	23.62	22.96	19.65	17.57	16.60	15.88	15.38	13.82	15.80	13.33	9.52	11.78	14.57	17.63	20.72	22.38	24.66	21.77	18.61	19.14	21.78	21.16	21.07
MEX	12.18	12.06	16.77	12.70	10.56	15.67	9.86	11.75	10.15	7.50	6.50	9.48	9.92	7.19	7.00	6.17	4.48	6.13	7.53	11.98	12.05	26.71	25.87	19.71	15.08	20.04	52.56	61.84	64.06	63.16
ZAC	13.25	13.31	17.28	14.57	17.11	22.42	23.26	17.68	18.09	18.25	12.98	15.49	10.89	11.69	12.73	11.27	13.17	12.62	18.21	24.31	30.21	21.55	19.45	23.72	22.79	21.15	21.62	28.47	32.78	44.22
SON	36.43	32.91	43.80	35.89	37.72	25.73	14.00	24.90	16.21	15.93	12.54	13.48	14.07	10.29	13.69	12.74	9.61	8.21	14.88	20.09	61.53	72.00	31.58	21.05	15.12	7.47	13.47	44.97	30.82	16.69
NAY	43.71	46.92	43.83	46.42	40.42	38.13	35.93	27.49	29.23	21.53	17.62	17.52	16.70	15.55	14.74	12.72	12.43	13.73	14.74	14.83	17.31	14.91	15.63	17.64	16.51	17.37	18.78	23.64	26.15	26.10
OAX	36.37	36.05	34.22	33.78	30.75	26.52	27.03	23.62	22.96	19.65	17.57	16.60	15.88	15.38	13.82	15.80	13.33	9.52	11.78	14.57	17.63	20.72	22.38	24.66	21.77	18.61	19.14	21.78	21.16	21.07
MEX	12.18	12.06	16.77	12.70	10.56	15.67	9.86	11.75	10.15	7.50	6.50	9.48	9.92	7.19	7.00	6.17	4.48	6.13	7.53	11.98	12.05	26.71	25.87	19.71	15.08	20.04	52.56	61.84	64.06	63.16
ZAC	13.25	13.31	17.28	14.57	17.11	22.42	23.26	17.68	18.09	18.25	12.98	15.49	10.89	11.69	12.73	11.27	13.17	12.62	18.21	24.31	30.21	21.55	19.45	23.72	22.79	21.15	21.62	28.47	32.78	44.22
SON	36.43	32.91	43.80	35.89	37.72	25.73	14.00	24.90	16.21	15.93	12.54	13.48	14.07	10.29	13.69	12.74	9.61	8.21	14.88	20.09	61.53	72.00	31.58	21.05	15.12	7.47	13.47	44.97	30.82	16.69
NAY	43.71	46.92	43.83	46.42	40.42	38.13	35.93	27.49	29.23	21.53	17.62	17.52	16.70	15.55	14.74	12.72	12.43	13.73	14.74	14.83	17.31	14.91	15.63	17.64	16.51	17.37	18.78	23.64	26.15	26.10
OAX	36.37	36.05	34.22	33.78	30.75	26.52	27.03	23.62	22.96	19.65	17.57	16.60	15.88	15.38	13.82	15.80	13.33	9.52	11.78	14.57	17.63	20.72	22.38	24.66	21.77	18.61	19.14	21.78	21.16	21.07
MEX	12.18	12.06	16.77	12.70	10.56	15.67	9.86	11.75	10.15	7.50	6.50	9.48	9.92	7.19	7.00	6.17	4.48	6.13	7.53	11.98	12.05	26.71	25.87	19.71	15.08	20.04	52.56	61.84	64.06	63.16
ZAC	13.25	13.31	17.28	14.57	17.11	22.42	23.26	17.68	18.09	18.25	12.98	15.49	10.89	11.69	12.73	11.27	13.17	12.62	18.21	24.31	30.21	21.55	19.45	23.72	22.79	21.15	21.62	28.47	32.78	44.22
SON	36.43	32.91	43.80	35.89	37.72	25.73	14.00	24.90	16.21	15.93	12.54	13.48	14.07	10.29	13.69	12.74	9.61	8.21	14.88	20.09	61.53	72.00	31.58	21.05	15.12					

**Tabla 1.** Media y desviación estándar de los homicidios en todas las edades del periodo 1990 al 2018.

Pos	Entidad	Media	Desv. Estándar	Pos	Entidad	Media	Desv. Estándar
1	CHH	1,477.27	1,435.92	17	MOR	392.93	218.24
2	GUA	682.83	878.66	18	COL	170.73	214.86
3	GRO	1,389.57	691.89	19	ZAC	224.43	200.13
4	BCN	776.20	635.44	20	CHP	456.10	174.30
5	MEX	2,523.10	627.62	21	ROO	162.37	174.30
6	JAL	928.80	565.50	22	CMX	1,104.70	161.30
7	NLE	427.53	513.84	23	TAB	213.97	138.46
8	SIN	853.50	511.63	24	BCS	74.77	136.63
9	MIC	997.17	435.26	25	NAY	214.13	125.49
10	VER	720.57	380.16	26	SLP	268.57	109.51
11	TAM	522.73	369.20	27	HID	157.17	86.74
12	DUR	361.70	283.90	28	QUE	104.73	43.42
13	OAX	859.83	256.86	29	TLA	69.87	33.21
14	SON	424.57	250.56	30	AGU	44.90	22.73
15	PUE	532.67	233.66	31	CAM	67.13	16.76
16	COA	274.27	233.49	32	YUC	47.83	8.64

Fuente: elaboración propia con microdatos de INEGI. (2020a). Mortalidad general.

En la tabla 1, se puede ver que hasta el año 2019, Chihuahua es el Estado con mayor volatilidad en la ocurrencia de asesinatos en todas las edades, muy por encima del Estado de México, Guerrero, Ciudad de México, Michoacán, Jalisco y Oaxaca que junto con Chihuahua concentran como ya se mencionó más de la mitad de los homicidios en todas las edades. En concordancia con la incidencia histórica del homicidio ya revisada, se puede atribuir el hecho de que los altos valores de la desviación estándar se deben a que las entidades no mantenían un incremento constante desde el inicio del periodo observado, en otras palabras, dicho estadístico nos muestra que para el caso de ciertas entidades federativas, éste fenómeno es relativamente reciente. Por otro lado,



el estadístico de la media, lo que permite dilucidar es que el fenómeno analizado se ha mantenido constante a lo largo del tiempo en los casos donde en general la media y la desviación estándar conservan valores cercanos, por otro lado, existen excepciones importantes como es el caso del Estado de México que conserva la media más alta de todo el conjunto de entidades mientras que su desviación estándar es baja en comparación.

*Tabla 2.* Media y desviación estándar de los homicidios en edades jóvenes del periodo 1990 al 2019.

Pos	Entidad	Media	Desv. Estándar	Pos	Entidad	Media	Desv. Estándar
1	CHH	634.23	627.16	17	PUE	184.50	92.97
2	GUA	292.70	383.84	18	MOR	150.33	89.00
3	GRO	511.43	296.71	19	ROO	67.33	86.00
4	MEX	1006.03	263.55	20	COL	58.07	77.81
5	NLE	178.30	216.34	21	SON	161.80	74.76
6	JAL	357.07	207.04	22	CHP	165.33	69.86
7	BCN	292.70	204.42	23	NAY	82.07	55.69
8	SIN	343.40	196.33	24	SLP	115.43	50.39
9	MIC	385.33	193.78	25	BCS	27.10	49.99
10	VER	256.40	154.32	26	TAB	82.90	49.73
11	TAM	219.17	152.36	27	HID	51.63	32.82
12	OAX	281.93	115.44	28	QUE	42.40	15.07
13	CDMX	491.43	111.54	29	TLA	22.83	13.64
14	COA	128.47	109.42	30	CAM	23.23	9.37
15	DUR	143.00	103.48	31	AGU	17.33	8.58
16	ZAC	100.17	96.09	32	YUC	15.57	5.59

Fuente: elaboración propia con microdatos de INEGI. (2020a). Mortalidad general.

En este capítulo el principal interés, además de evidenciar el crecimiento de la violencia en contra de la población en general y de la juventud en específico, también el de identificar el comportamiento de este fenómenos en el

estado de Jalisco y de manera particular en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), donde de 1990 a 2019 ocurrieron 27,864 homicidios en todas las edades (90.02% hombres y 9.79% mujeres)<sup>8</sup>

*Tabla 3.* Homicidios totales en todas las edades en municipios seleccionados de Jalisco de 1990 a 2019.

Municipio	Homicidios	%
Guadalajara	7,731	27.7%
Zapopan	3,587	12.9%
San Pedro Tlaquepaque	2,377	8.5%
Tlajomulco de Zúñiga	1,711	6.1%
Tonalá	1,312	4.7%
Puerto Vallarta	807	2.9%
El Salto	626	2.2%
Lagos de Moreno	543	1.9%
Resto de Municipios	9,012	32.3%
Municipio no especificado	158	0.6%
TOTAL	27,864	100%

Fuente: elaboración propia con microdatos de INEGI. (2020a). Mortalidad general.

En ese periodo de tiempo, 6 municipios que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara se encontraron en los primeros lugares de incidencia delictiva y en su conjunto concentraron el 62.9% de los homicidios del Estado de Jalisco.

En lo que respecta a los homicidios en edades jóvenes en el Estado de Jalisco, se observa en la tabla 4 que de 1990 a 2019 que la concentración en el AMG fue del 66.30% para ese grupo etario en 6 municipios, cuyas víctimas fueron jóvenes de 12 a 29 años de edad (90.29% hombres y 9.68% mujeres)<sup>9</sup>. En relación al total de asesinatos se observó que aproximadamente 4 de cada 10 asesinatos (38.44%) en el AMG fueron de jóvenes. La magnitud de este dato evidencia el riesgo para este sector de la población.

8 El 0.20% faltante correspondiente a 55 homicidios no fue categorizado dentro del sexo "Hombre" o "Mujer.

9 El 0.03% correspondiente a 3 homicidios no fue categorizado dentro del sexo "Hombre" o "Mujer.

**Tabla 4.** Homicidios en edades jóvenes en los municipios de Jalisco de 1990 a 2019.

Municipio	Homicidios	%
Guadalajara	3,224	30.10%
Zapopan	1,399	13.06%
San Pedro Tlaquepaque	1,008	9.41%
Tlajomulco de Zúñiga	646	6.03%
Tonalá	556	5.19%
Puerto Vallarta	269	2.51%
Resto de Municipios	3,574	33.36%
Municipio no especificado	36	0.34%
TOTAL	10,712	100.0%

Fuente: elaboración propia con microdatos de INEGI. (2020a). Mortalidad general.

### **Programas e Intervenciones a favor de los Jóvenes: Logros y errores**

La política de control de la violencia en el periodo estudiado se caracterizó por diversas acciones, la mayoría de ellas enfocadas en su contención mediante el incremento de la fuerza pública, incluso la militarización que desde 2006 y a la fecha prevalece en el país. Sin embargo, el combatir la violencia con esta estrategia no necesariamente ha tenido los mejores resultados, Montiel (2017) había observado que el incremento del problema de la violencia y de homicidios habría de desembocar en problema de la militarización. Para este autor la militarización de la seguridad pública es un hecho “innegable” (Montiel, 2017, p.97). Como también ha sido innegable que la juventud se ha tenido que desarrollar en un contexto de violencias letales, que ha tratado de ser contenido con el aumento en el uso de la fuerza pública, por medio de la participación del ejército, la armada y las policías.

Además de la militarización del país, durante el periodo estudiado se desarrollaron programas de prevención y contención de la violencia a nivel nacional, como fue el caso de Programa Nacional para Prevenir la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), publicado en 2014 en el Diario Oficial de la Federación, pero implementado desde 2013. De acuerdo con González, el PRONAPRED se sustentaba en un diagnóstico endeble, puesto que no observaba la

existencia de “programas locales de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación social” (p.10) y que se daba por sentado el problema de la violencia y la delincuencia en general, sin profundizar en las características particulares de cada región, lo que llevó a concentrar su gasto en obra pública, como fue en el año 2014 donde 1 de cada 3 pesos invertidos se destinaron a ello (33.9%) (Chapa & Ley, 2015).

También Chapa & Ley (2015) y González (2016) observaron que el programa trató de enfocarse en la juventud, tal como se mostraba en la estrategia 2.2 del programa. Sin embargo, los alcances de PRONAPRED estuvieron limitados por una poca profundización de las causas que pudieran originar el fenómeno de la violencia en la juventud, como lo eran las oportunidades de desarrollo, la caracterización de las principales víctimas de violencia y la delincuencia, y el papel que el delito del tráfico, consumo y producción de drogas ilegales jugaban en el contexto de alta violencia del país.

Las limitaciones encontradas no eran un tema menor, pues ya se habían desarrollado trabajos como el de Marcial & Vizcarra (2014), donde se había profundizado en el contexto que vive la población joven en situación de riesgo por adicciones y violencias. En una investigación de campo realizada por estos autores con jóvenes de entre los 12 y los 29 años, pertenecientes a barrios o pandillas y que vivían en zonas conflictivas (lugares que concentran altos grados de comisión de delitos de bajo y alto impacto, así como la presencia de organizaciones del crimen organizado, configuradas en “narcotienditas” donde en general existe el monopolio de la venta entre organizaciones de ese tipo) identificaron que los principales participantes en esta economía del crimen era mujeres y hombres jóvenes, donde estos últimos eran los principales protagonistas en la cadena de producción y consumo.

Los autores también encontraron que, para mantener el orden y el control entre la producción, la distribución, venta y consumo de las distintas drogas ilegales expendidas en las narcotienditas, se hacía uso de ciertos miembros – mayoritariamente jóvenes- de las pandillas para proteger la zona territorial de actores contrarios que buscaban apoderarse de dicha cadena de producción y consumo (Marcial & Vizcarra, 2014). En general, observaban que la mayoría de la juventud en esos barrios estaba involucrada de alguna u otra manera en este contexto, aunque no pertenecieran a una pandilla la sola presencia de estos grupos podía afectar de manera negativa a los demás jóvenes.

Adicionalmente, las personas no pertenecientes a las pandillas podían ser estigmatizadas tanto por el barrio, como las personas externas a él que identificaban a la colonia como un espacio inseguro y lleno de violencia, lo

que indirectamente podía afectar las oportunidades de desarrollo. Amén de que en esas colonias prevalece “la falta del acceso a la educación y al empleo” (p.121). La ausencia de oportunidades contribuía, así, a una baja formación de capital social (Citado de Valenzuela, 2010:2012, Marcial & Vizcarra 2014, p.186), concepto similar que observaba Mayer-Foulkes (2007) respecto al capital humano.

Trabajos como el de Marcial & Vizcarra (2014) dieron paso al diseño de distintas iniciativas y programas enfocadas en los barrios y la juventud en los municipios del AMG. Tal es el caso del programa *Jóvenes con Porvenir* que se implementó en el año 2013, y que para el año 2015 ya había efectuado 5 convocatorias, logrando beneficiar a cerca de 24 mil alumnos donde el 52.4% fueron personas de hasta 23 años de edad, pese a que el programa estaba dirigido principalmente a jóvenes de entre los 12 y los 29 años de edad (Magaloni et al., 2017, p.3). O el programa *Mente Libre*, este programa se implementó en el año 2016 (Castañeda, 2019, p.17) en el Centro de Atención Integral Juvenil del Estado de Jalisco (CAIJEJ) mejor conocido como ‘La granja’ y en el Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico del Estado de Jalisco (COCYDEJ) mejor conocido como ‘el Tutelar’ (Esparza, 2019, p.155).

Castañeda (2019) informa que “uno de los resultados encontrados dentro de este programa fue la reducción [en un 44%] de las conductas impulsivas de los jóvenes en conflicto con la ley sentenciados mayormente por homicidio y robo a mano armada” (p.18). Ahora bien, González (2019) confirmó que el diagnóstico que dio origen a *Mente libre*, fue el incremento de la población juvenil penitenciaria (pp.25-39), de allí que afirmara “lo violento en México tiene un fuerte componente anclado en lo juvenil” (p.26).

El mismo autor también identificó que el 43.8% de la población penitenciaria en el año 2015 de todo el país tenía entre 18 y 29 años de edad (p.33), donde el 88.9% y el 9.52% de la población reclusa, era debido a delitos del fuero común y fuero federal respectivamente (p.35), en los que el 21.95% de los delitos fueron catalogados por haber afectado la vida y la integridad corporal (p.37). Lo anterior evidenciaba que una proporción importante de la población joven estaba potencialmente involucrada en actos delictivos y que, además, tenía que ver con la comisión de homicidios.

*Diagnósticos de los programas Jóvenes con Porvenir y Mente Libre*

El programa público, *Jóvenes con Porvenir*, se diseñó partiendo del diagnóstico que situaba a la juventud como un grupo poblacional vulnerable, excluida de las oportunidades de desarrollo necesarias para mejorar su bienestar relativos al acceso a la educación media superior, superior y el empleo (Magaloni et al., 2017, pp.6, 11) e inmersa en un contexto de violencia mortal. Este mismo diagnóstico reconoció que pertenecer a una pandilla no necesariamente impactaba de manera negativa en la seguridad ciudadana, sin embargo, sí sostenía que “los integrantes de ciertas pandillas son más propensos a incurrir en comportamientos riesgosos y delictivos” (Magaloni et al., 2017, p.23), además, se aceptaba que la población joven con estas características poseía mayores riesgos de involucrarse con el crimen organizado.

Su principal limitación es que el programa no fue diseñado con un diagnóstico específico de las zonas de intervención, por lo que no alcanzó una focalización de jóvenes en situación de riesgo, sino que dependió de la motivación de jóvenes de localidades de alta marginación o con presencia de pandillas en participar en el programa, esta limitación fue identificada por los autores en la evaluación de impacto que realizaron (Magaloni et al., 2017, p.32). Así pues, Magaloni et al. (2017) encontraron que solo el 23.1% de la población beneficiada por el programa de entre los 15 y 24 años de edad provenían de colonias de alta marginación (p.53) y tan solo el 31.4% de la población beneficiada vivían en colonias con actividad de pandillas (p.55).

La anterior afirmación se sostiene al observar que de las 310 colonias alcanzadas por el programa (analizadas en la evaluación de impacto), solo 5 colonias coincidieron con las 15 colonias más problemáticas en cuanto a pandillerismo y violencia detectados por las autoridades del Municipio de Zapopan para el año de la intervención (Marcial & Vizcarra, 2014, p.31).

Si bien, este programa público logró contribuir en el incremento de los niveles de desarrollo de jóvenes en un contexto marcado por violencias mortales, también es verdad, que su alcance en la población joven de mayor riesgo<sup>10</sup> fue muy limitada. Además, la información disponible para la evaluación de impacto no permite determinar el nivel de riesgo real de un joven beneficiado por el programa, sino más bien permite inferir que posee un nivel de riesgo dado, por

---

10 En secciones posteriores se discutirá con mayor profundidad las características de riesgo de la juventud. Por lo revisado hasta el momento, se considera que un joven esta en una mayor situación de riesgo de perder su vida si proviene de zonas territoriales de alta marginación y alta actividad de pandillas.

vivir en una zona territorial con características que se asumen ser de riesgo mortal.

Es preciso tomar en cuenta que, en un contexto de altas tasas de violencias letales, todas las personas incrementan su probabilidad de morir por causa de homicidio, sin embargo, es importante focalizar el riesgo de manera más específica, a efecto de diseñar mejores políticas públicas que busquen contribuir en la resolución del problema de las altas tasas de homicidios en jóvenes de 12 a 29 años de edad.

En un esfuerzo por focalizar la comisión de delitos, incluidos el del homicidio, Jaitman & Ajzenman (2016) descubrieron que el 50% de los crímenes suceden en menos del 10% de las calles (p.16) de 4 ciudades de la región de Latinoamérica, en la cual está incluida el Municipio de Zapopan, misma que fue seleccionada para el estudio por contar con datos georreferenciados con una antigüedad superior a un año (p.4). Los autores, también dejaron de manifiesto la importancia de la focalización territorial, por lo cual, debe replantearse el hecho de considerar que las colonias de alta marginación y con presencia de pandillas sean factores determinantes en la comisión de homicidios.

De hecho, Zapopan concentra el 29.64% de las pandillas de los municipios estudiados (Marcial & Vizcarra, 2014, p.30), y el 22.6% de sus colonias son de alta marginación (Magaloni et al., 2017, p.44) pero como se puede observar en la tabla 4, dicho municipio solo concentra el 13% del total de los homicidios en el Estado de Jalisco, lo que significa que aun a pesar de contar con uno de los niveles más altos de pandillerismo y marginación, esto no impacta en un mayor número de casos de homicidios en todas las edades o en edades jóvenes.

Por ello, para conocer a mayor detalle las características de jóvenes en situación de riesgo de morir por causa de homicidio, y de las dificultades que presentan para desarrollarse de manera plena en un contexto de violencias letales, es pertinente indagar a jóvenes en conflicto con la ley e involucrados de manera directa en actos y conductas de riesgo tales como el consumo y venta de drogas ilegales.

Un esfuerzo importante que logró generar evidencia en la caracterización de jóvenes en conflicto con la ley, es el realizado por la coordinación de Esparza & Castañeda (2019), en el cual reconocen y coinciden en el diagnóstico del contexto violento en el que la juventud se desenvuelve.

Resaltan que una intervención que busque influir en un cambio del comportamiento de conductas de riesgo, debe considerar una estrecha colaboración “de academia, sociedad civil, gobierno y organismos de cooperación internacional” (Castañeda, 2019, p.13) toda vez que esta problemática es

multifactorial. Los autores observan que la población joven es tanto víctima como victimaria, y que existe una gran probabilidad de que una gran cantidad de homicidios en edades jóvenes se relacione de manera directa con el involucramiento en actividades delictivas.

Ya se ha señalado que el origen de *Mente Libre* fue el incremento de la población penitenciaria en edades jóvenes (43.8% del total) lo que de primera instancia evidenciaba que una buena parte de la población joven se había visto inmersa en actos delictivos y homicidios. Una mejor caracterización del grupo de atención llevó a González (2019) a advertir que las carencias en el núcleo familiar sí resultaban ser un factor persistente en jóvenes en conflicto con la ley (p.41). Así, al autor dió cuenta de que el 62.5% de los jóvenes no vivía en familias conformadas por madre y padre, mientras que el 19.53% formaba parte de familias dirigidas solo por la madre (p.41). Adicionalmente, se encontró que el 56.7% conocía -de manera directa- a un familiar o conocido que había sido encarcelado, y que, de los jóvenes intervenidos, el 51.59% se encontraba acusado de homicidio.

La intervención de *Mente libre*, reveló que además de que los jóvenes intervenidos, provenían de contextos familiares desintegrados, también mantenían relaciones deficientes, en donde el distanciamiento entre los integrantes de la familia era amplio y el individualismo pronunciado, al grado de que la auto expulsión de la misma familia era un suceso relativamente común, y que además sucedía a muy temprana edad, incluso antes de entrada la juventud (González, 2019, pp.41-42). Aunque, por otra parte, otros jóvenes admitían que la relación con sus familias no influía en sus decisiones de conductas anti sociales, sino que éstas se promovían desde un núcleo social distinto, como las pandillas o simples grupos de pares reunidos para delinquir (González, 2019, p.42).

De igual forma, resultó notable advertir que el 46.9% de los jóvenes intervenidos refirió importarle más lo que sucediera en el corto plazo, lo cual indica una importante ausencia de proyectos de vida en jóvenes con estas características, a lo que se le suma el concubinato y el embarazo a muy temprana edad, así como una gran cantidad de hijos y distintas relaciones sentimentales (González, 2019, p.44; Esparza, 2019, pp.160-161).

Uno de los hallazgos más importantes, fue el relativo al consumo adictivo a drogas lícitas e ilícitas principalmente, y el involucramiento en actividades de delincuencia organizada, así como la portación y uso de armas de fuego, en el que ciertos jóvenes afirmaron que, en combinación, resultaba relativamente fácil hacer uso de ellas (González, 2019, p.44).



## Programa de Intervención Zapopan Rifa, modelo de intervención

Zapopan Rifa (ZR) consistió en un Programa de Prevención e Innovación Social para el Desarrollo de la Juventud que inició a implementarse en 2016 en el Municipio de Zapopan. El programa estuvo a cargo del Instituto Municipal de la Juventud<sup>11</sup> de Zapopan, Jalisco (IJZ). Uno de sus grandes objetivos fue la de contribuir a reducir la tasa de mortalidad por asesinato en jóvenes de 12 a 29 años de edad, a través de un modelo de intervención a jóvenes en situación de riesgo por adicciones y violencias.

El IJZ tomó la decisión de implementar un programa de prevención ante la evidencia del funcionamiento de éstos en el propósito planteado, [Sin embargo, una revisión de diferentes programas con fines similares, permitió observar que una debilidad persistente de los mismos consistía en su focalización, ya que no atraían necesariamente a los jóvenes con mayores factores de riesgo, además, sus temáticas eran poco atractivas para los jóvenes con estas cualidades.

Es así que, el diseño de ZR contempló la introducción de componentes innovadores en relación a programas que se enfocaban tradicionalmente en reducir factores de riesgo como delincuencia y adicciones (González Guadarrama, 2016; Magaloni et al., 2017)

La innovación más relevante del Programa, fue la puesta en práctica de la metodología Faro para el Desarrollo<sup>12</sup>, la cual se desprende de la innovación social y que considera tres etapas de intervención “para la gestión de proyectos preventivos y de promoción del desarrollo infanto juvenil y familiar” (García, s.f.), cuyas fases de implementación son: 1) autoconocimiento; 2) direccionamiento; y 3) gestión.

Dicha metodología de innovación social, se ajustó en la implementación de ZR, para participar con los beneficiarios por un periodo total de nueve meses, dividido en 12 semanas por fase, con dos sesiones semanales de 2 horas cada una, sumando un total de 144 horas por un ciclo completo.

La metodología contempla, en su abordaje de intervención, la realización de un diagnóstico participativo en campo, con el fin de constatar que la

11 A partir del mes de Septiembre del año 2020, se abrogó el reglamento hasta entonces vigente, y se aprobó el que sustituye su nombre por 'Instituto Municipal de las Juventudes de Zapopan, Jalisco', sin embargo su acrónimo puede seguir siendo IJZ.

12 En el año 2016, cuando se llevó a cabo el proceso del diseño del Programa, la metodología llevaba por nombre 'Brújula para el Desarrollo'.

problemática detectada en la investigación de escritorio está presente en la comunidad, y con ello poder medir su magnitud.

Además, este diagnóstico participativo permite mapear recursos sociales, entre los que destacan los liderazgos comunitarios, al cual se le representa bajo la figura de líder de opinión, mismo que puede ser, por ejemplo, la comerciante de la tienda de abarrotes, el encargado de la liga deportiva o las autoridades religiosas, o incluso, el líder juvenil de alguna pandilla o crew.

El rumbo en la implementación del Programa de este componente de la metodología, se adaptó de la siguiente manera: se detectaba a jóvenes con habilidades de liderazgo que participaban en cada taller, y se les capacitaba para fortalecer sus talentos en dicha área, además, se les otorgaba un estipendio<sup>13</sup> mensual por el tiempo que duraría su participación en el taller desde que eran elegidos como líderes de opinión, en el cual su función principal era ser un enlace entre los operadores institucionales, es decir, el personal que formaba parte de las organizaciones ejecutoras del Programa, principalmente, el IJZ, pero también, la empresa proveedora de los talleres.

Otra novedad introducida al Programa por medio de la innovación social fue la ejecución de un diagnóstico participativo con el cual se cumplirían dos propósitos: 1) focalizar a la población joven que participaría en el programa, asegurándose de que la mayoría<sup>14</sup> de los beneficiarios fueran jóvenes en situación de riesgo por adicciones y violencias con niveles alto o crítico; y 2) la oportunidad de que los jóvenes eligieran un taller de su interés.

Respecto a lo anterior, es necesario señalar que la metodología Faro para el Desarrollo, definía a este componente como ‘frente blanco’, el cual permitiría la implementación de una actividad aparentemente distinta<sup>15</sup>, para la consecución de objetivos específicos; en políticas públicas estas iniciativas son llamadas ‘polifacéticas’ (Jaitman & Scartascini, 2017). Las actividades para definir el frente blanco, se realizaría en el marco del diagnóstico participativo, mediante

---

13 La propuesta original de la metodología Faro para el Desarrollo, contemplaba la entrega de un estipendio mensual a cada uno de los jóvenes beneficiarios, pero por las restricciones presupuestales se adaptó ese componente a solo entregarlo al líder de opinión.

14 Dado que es un Programa público, ejercido con recursos públicos, no se puede rechazar la participación de la población joven que no cumpla con estos requisitos. Solo en el caso donde el cupo por taller fuera excedido, se tomaría como criterio de priorización en la atención el factor del riesgo, pero este supuesto nunca sucedió.

15 En el caso del Programa ZR, se han empleado talleres de rap y expresión gráfica principalmente, pero también la conformación de equipos de fútbol o talleres de cultura de belleza, cuyos objetivos además de proveer de habilidades específicas a los beneficiarios, ha sido, incrementar sus niveles de desarrollo para volverlos menos propensos a morir por homicidio.

el cuál se les preguntaría a los jóvenes entrevistados: ¿qué tipo de taller le gustaría que se impartiera en su colonia?, y si ,en el caso de que se llevara a cabo, ¿participaría en él?

Una vez consultadas las respuestas de los jóvenes, se procedería al diseño de los talleres, mismos de los cuales ya se tenía una hipótesis de qué tipo de actividades serían elegidas, toda vez que evaluaciones diagnósticas precedentes (Marcial & Vizcarra, 2014) ya habían detectado este tipo de interés en los jóvenes con ese perfil de riesgo. En esta etapa del diseño del Programa, la metodología ofrecía la combinación de actividades entre el taller seleccionado y las relativas al cumplimiento de cada fase de implementación de la metodología Faro para el Desarrollo, las cuales constaban de: autoconocimiento, direccionamiento y la gestión del desarrollo.

Las actividades de la metodología de innovación social y las propias del taller, se combinaron y documentaron en una ‘currícula’ técnica de carácter interno, llamado ‘Catálogo de actividades’, el cual sería la guía de implementación de lo que al interior del Programa se llamaron ‘actividades de desarrollo humano’, que se retomaban y adaptaban según los objetivos de la metodología Faro para el Desarrollo de tres currículas: 1) Transformación sostenible de la juventud en comunidades que salen de un conflicto (Borh & Gugu, 2015); 2) Terapia Cognitiva de Comportamiento para los jóvenes (CBT) en Chicago (Glos, 2016); y 3) Construye-T México (PNUD & SEP, 2016).

### **Participantes de Zapopan Rifa, riesgos asociados.**

Mediante la Herramienta de Focalización de Jóvenes en Riesgo (YTT, por sus siglas en Inglés<sup>16</sup>), se llevaron a cabo las entrevistas semi estructuradas. Esta entrevistas se desarrollaron con un guion de cuatro secciones que permitía la recolecta información de siete variables de interés. La versión original, propuesta por USAID, contemplaba cinco secciones y recolectaba información de 46 variables.

Sin embargo, en mesas de trabajo por separado con académicos del Colegio de Jalisco y del ahora, Centro Internacional de Innovación Social (CIIS)<sup>17</sup>, así como con personal de USAID, se decidió simplificarla, toda vez que la población objetivo determinada en el diseño del Programa, eran jóvenes que formaban parte de pandillas o crews<sup>18</sup>, y se predijo que su tolerancia a sostener

16 ‘Youth Target Tool’, que Español adoptó otro nombre.

17 Antes, Programa Internacional de Innovación Social de la UdG.

18 Agrupación juvenil generalmente con fines artísticos que operan al margen de la ley, en actividades como pinta de murales en espacios públicos o privados, en la mayoría de los casos sin autorización.

una entrevista tan larga, sería muy baja, por lo que el riesgo de obtener datos de mala calidad era muy alta.

Se esperaba que esta 'herramienta' se empleara para realizar la evaluación del programa, pero se detectó que la mayoría de las variables de todas las secciones resultaban ser estáticas, por lo que el alcance de la incidencia del Programa no podría lograr modificarla<sup>19</sup>, así que se decidió conservarla como una técnica que habría de permitir medir el riesgo de la juventud que pudiera contribuir en su mortalidad por homicidio.

La aplicación de las entrevistas semiestructuradas se llevaron a cabo por investigadores de campo con experiencia en investigaciones sociales con jóvenes pertenecientes a pandillas, su periodo de levantamiento dependió del contexto de la colonia y los recursos disponibles, cuyo promedio fue de cinco semanas en las primeras cinco colonias de intervención, donde la mayoría fueron grabadas en audio para su posterior vaciado en los formatos de la herramienta, que contemplaba su captura en una base de datos, que, según lo declarado por los jóvenes entrevistados, se establecía un nivel de riesgo relativo a: bajo, medio, alto o crítico.

Dado que el mencionado instrumento recolecta información muy sensible, tales como actos delictivos o declaración de consumo de sustancias, cada entrevista era codificada con un identificador alfanumérico, de tal manera que se respetaba el anonimato de los respondientes, quienes, en su totalidad, eran invitados a formar parte del Programa mediante la elección de un taller de su preferencia, donde resultaron ser Expresión Gráfica y Rap, en las primeras cinco colonias de intervención.

Como se puede observar en la tabla 5, el tamaño de la muestra de la YTT fue de 823 jóvenes distribuidos en 8 colonias diferentes<sup>20</sup>, cuyo promedio de edad fue de 17 años<sup>21</sup>, en donde en el 81% de los participantes en las entrevistas fueron hombres, y el 19% mujeres.

---

19 Por ejemplo, en la sección de factores históricos, las variables difícilmente podrían cambiar porque se trata de hechos ya acontecidos, y el Programa solo puede influir en comportamientos futuros.

20 Los diagnósticos participativos 1 y 2 se levantaron en la misma colonia, a sujetos diferentes, en donde hubo, 2 grupos de intervención conformados por 4 talleres entre ambos grupos de allí que no se trata de 9 si no de 8 colonias..

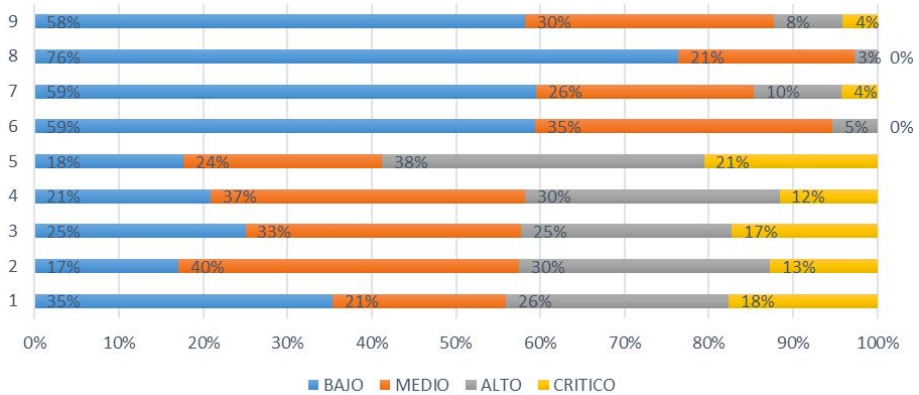
21 El promedio de edad en hombres fue de 18 años y de 17 años para las mujeres.

**Tabla 5.** Sumario estadístico de la muestra del levantamiento de la versión corta de la Herramienta de Focalización de Jóvenes en Riesgo 2016-2019.

Colonia	Hombres	Mujeres	Edad Promedio	%N Muestra
1	88%	12%	17	4%
2	81%	19%	19	6%
3	90%	10%	22	6%
4	88%	12%	19	10%
5	93%	7%	19	8%
6	73%	27%	16	18%
7	75%	25%	18	14%
8	66%	34%	15	18%
9	78%	22%	17	15%

Fuente: elaboración propia con datos del IJZ (2020).

**Gráfica 3.** Niveles de riesgo general de los participantes del Programa ZR en las 8 colonias intervenidas.



Fuente: elaboración propia con datos del IJZ (2020).

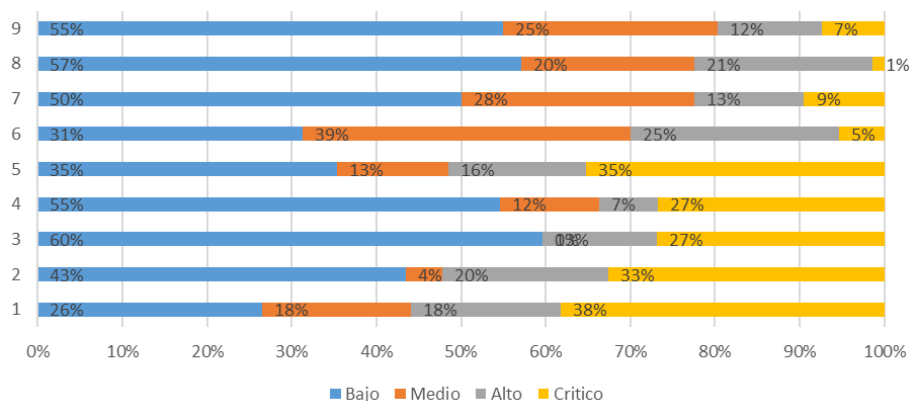
Como es visible en la gráfica 3 el Programa Zapopan Rifa, logró intervenir en su mayoría a jóvenes en situación de riesgo general en la mayoría de las 8 colonias, desde nivel medio al crítico en un 59%, en donde los puntajes de niveles crítico los encabezaron los hombres con un 8% frente a un 1% de las mujeres, asimismo en los niveles alto de riesgo general también encabezaron

los hombres con un 16% contra un 7% de las mujeres, mientras que en el nivel medio tanto hombres como mujeres alcanzaron un 29%, finalmente, las mujeres concentraron el mayor nivel de riesgo general en su puntaje de bajo con un 61% frente a un 39% en los hombres.

En una categorización por grupos de edad, de 12 a 20 años y de 21 a 29 años, se puede observar que los jóvenes del segundo grupo concentran los niveles más altos de riesgo, situándose en 10% frente al primer grupo en el puntaje crítico y 20% del segundo grupo contra 13% del primero en el puntaje alto.

Lo anterior es coincidente con la prevalencia de homicidio en esos grupos de edad, en el municipio de Zapopan donde de los 12 a los 20 años de edad han muerto por homicidio 43% en contraste con un 57% en el grupo de edad de los 21 a los 29 años de edad, por lo cual se puede interpretar que entre los jóvenes, los que tienen mayor riesgo de morir por homicidio son los que comprenden entre los 21 y los 29 años.

*Gráfica 4. Niveles de riesgo históricos: violencia previa y conflicto con la ley en las 8 colonias intervenidas.*



Fuente: elaboración propia con datos del IJZ (2020).

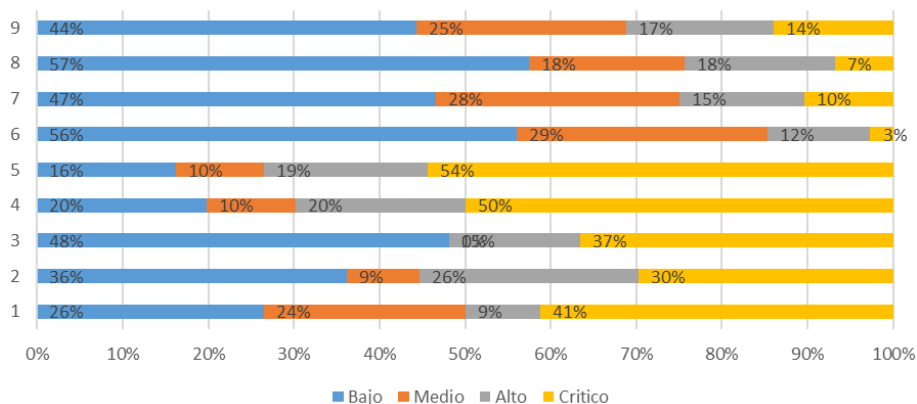
Como se puede observar en la gráfica 4, este indicador muestra que el 53% de los jóvenes ha tenido alguna experiencia violenta o estado en conflicto con la ley de manera importante. Se observa que los datos a partir de la sexta colonia en adelante son atípicos respecto a los primeros cinco levantamientos.

Lo anterior tiene que ver con el hecho de que a partir del sexto levantamiento se amplió la base de la muestra a jóvenes de menor edad e institucionalizados en la educación, muestra de ello es que el promedio de edad en los

primeros cinco levantamientos fue de 19 años de edad, contra 16 años de edad a partir del sexto levantamiento.

En perspectiva, esto ayuda a fortalecer el argumento de que un factor de protección importante es la educación. Cabe mencionar que el Programa no afectó estructuralmente su atención a jóvenes en riesgo en este indicador, toda vez que hasta los primeros cinco levantamientos el nivel de atención en el criterio bajo fue de 45% y solo aumentó a 54% en los levantamientos del seis en adelante.

**Gráfica 5.** Nivel de riesgo individual: comportamiento impulsivo y comportamiento adictivos en las 8 colonias intervenidas.

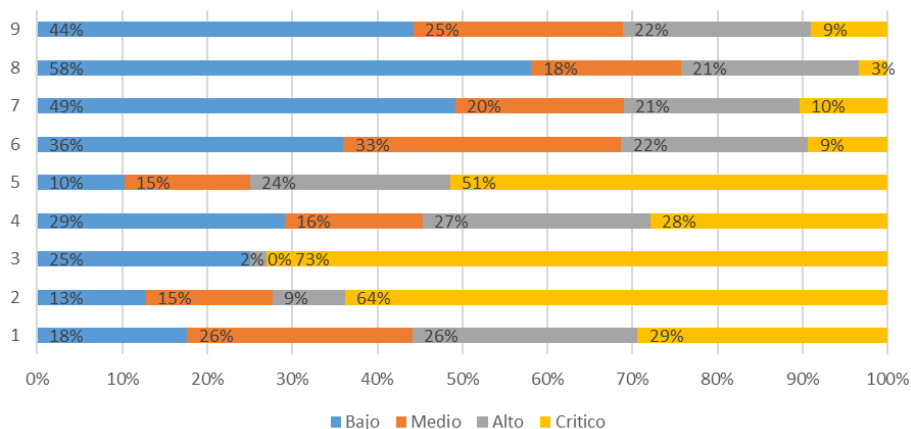


Fuente: elaboración propia con datos del IJZ (2020).

Este segundo indicador de la YTT muestra niveles elevados de riesgo respecto a los resultados generales, lo que deja de manifiesto que el consumo de sustancias es una de las principales características de los jóvenes intervenidos por el Programa ZR, en el que en promedio el 27% se ubicó en niveles críticos, donde los hombres y mujeres, se ubicaron en 24% y 7% respectivamente.

Un hallazgo importante para este indicador es que los jóvenes pertenecientes al grupo de edad de los 12 a los 20 años tienen un mayor nivel de riesgo, teniendo un 82% en nivel alto, frente a un 73% en el mismo nivel de riesgo para el grupo de edad de 21 a 29 años, lo que contribuye a corroborar que en las edades más tempranas de la juventud los procesos biopsicosociales no están bien desarrollados, lo que les lleva a ser más impulsivos y sostener el consumo de sustancias en mayor grado, lo que significa que los principales consumidores de drogas son cada vez más jóvenes.

**Gráfica 6.** Nivel de riesgo social/contextual: pares violentos en las 8 colonias intervenidas.



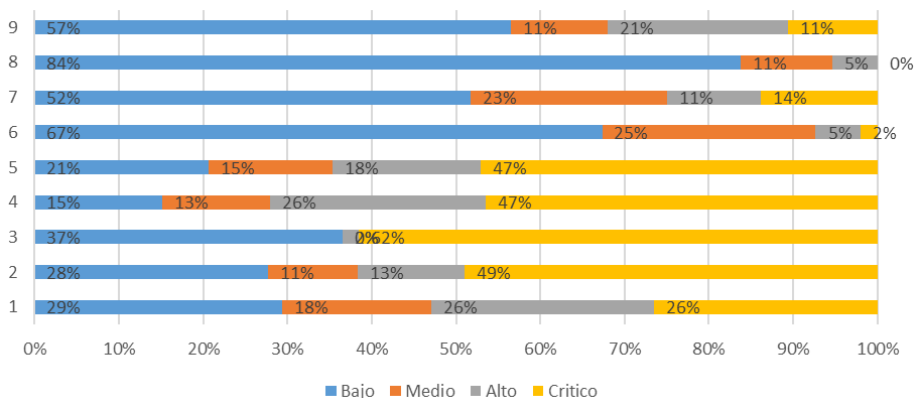
Fuente: elaboración propia con datos del IJZ (2020).

Por el perfil de los beneficiarios del Programa ZR se puede considerar que se ha logrado intervenir a jóvenes con niveles elevados de riesgo, eso fue marcadamente notorio en los primeros cinco grupos, donde para este indicador solo el 19% de los jóvenes no estaban involucrados con pares violentos, es decir, un 81% tenían de alguna manera u otra un riesgo importante al convivir con jóvenes con estas conductas.

Para el caso de los grupos 6 al 9, ésta variable cambió drásticamente, al posicionarse en un 47% la proporción de jóvenes que no están involucrados con pares violentos, para el caso específico de esta variable, la apertura del Programa a jóvenes ya institucionalizados sí logró sesgar el perfil de atención de la población objetivo.



**Gráfica 7.** Nivel de riesgo social/contextual: escasa habilidad de educar de los padres / violencia en la familia en las 8 colonias intervenidas.



Fuente: elaboración propia con datos del IJZ (2020).

Como se puede observar en la gráfica 7 existen notables diferencias entre los jóvenes participantes a los primeros cinco grupos y los restantes cuatro del sexto al noveno, esta diferencia es visible al contemplar que en promedio, el 46% de los jóvenes del primer al quinto grupo presentaban niveles críticos en contraste con un promedio de 7% en los jóvenes del sexto al noveno.

Lo anterior corresponde nuevamente al hecho de que del sexto al noveno grupo, se abrió la participación del Programa ZR a jóvenes institucionalizados, lo que contribuye a reforzar lo observado por la teoría respecto a los factores de protección, y el rol específico que la educación juega en ese aspecto, por lo cual, debe ser un objetivo explícito lograr que los jóvenes con elevados niveles de riesgo se incluyan en el sector educativo.

**Tabla 6.** Correlación de variables de la YTT.

	Riesgo	v1	v2	v3	v4
Riesgo	1				
v1	0.7083	1			
v2	0.8264	0.4808	1		
v3	0.8002	0.4069	0.5506	1	
v4	0.7883	0.3607	0.5436	0.5363	1

Fuente: elaboración propia con datos del IJZ (2020).

Por último, es posible conocer mediante la tabla 6, que el indicador que mayor correlación tiene respecto al nivel general de riesgo es la correspondiente al comportamiento impulsivo y adictivo que alcanza un valor de .82, seguido de la variable de pares violentos que obtiene un valor de .80.

Estos resultados son consistentes con lo que marca la teoría respecto a que los jóvenes con sostenidos hábitos de consumo de sustancias tienen mayor probabilidad de involucrarse en conductas de riesgo, así mismo la pertenencia de jóvenes a redes de pares violentos fomenta la reproducción de las violencias, lo cual contrasta con lo observado desde la perspectiva de García (2018).

### **Barrio, violencia y consumo, elementos adicionales a considerar.**

Como ya se señaló, y como ocurre con la mayoría de los programas o políticas públicas que se desarrollan desde las oficinas de gobierno, el Programa de ZR se realizó una investigación de gabinete que requirió la revisión de distintas fuentes de datos oficiales, tanto como al interior del Gobierno Municipal de Zapopan, como al exterior del mismo, en fuentes de consulta pública y recursos de información de transparencia. Posteriormente, se pasó a la construcción del diagnóstico del problema y después uno de tipo participativo que permitió la incorporación de información directa de campo.

Como se señaló al inicio de este artículo, en el Municipio de Zapopan habían ocurrido 3,314 homicidios entre 2010 al 2018 (INEGI, 2020a), de los cuales, el 39% habían sido víctimas jóvenes de entre los 12 y los 29 años de edad, lo cual representaba una tasa promedio de 13.52 homicidios en edades de 15 a 29 años por cada 100 mil habitantes jóvenes en la misma edad<sup>22</sup>.

ZR es un Programa cuyo tipo de prevención es la psicosocial, su nivel de prevención es secundaria, con un tipo de intervención seleccionada, ya que ha tenido como propósito fomentar el desarrollo humano de la juventud intervenida en contextos de altos niveles de adicciones y violencias mortales, con esfuerzos dirigidos a encontrar a la población joven con mayores probabilidades de ser víctimas de violencias pero también con el potencial de ser victimarios.

Como evidencia de lo anterior, gracias a los diagnósticos del programa se encontró que principalmente eran los jóvenes hombres quienes tenían un mayor grado de riesgo por adicciones y violencias, pero resultaba interesante notar que muchas mujeres jóvenes trataban de imitar las conductas violentas

---

22 No fue posible calcular la tasa de homicidios jóvenes de 12 a 29 años ya que no existe el dato desagregado de la población por renglón de edad, por lo que se empleó el rango de edad de 15 a 29 años del CONAPO (2020a) y los microdatos de mortalidad general del INEGI (2020a).

de los hombres y ‘masculinizar’ sus actos, conservando su género femenino y su afinidad sexual. En general, se encontró que los actos violentos entre pares no son premeditados, sino que suceden por pequeñas provocaciones verbales o visuales -el quedarle viendo a alguien -o por la forma en que un joven pasó caminando.

De hecho, se observó que muchos jóvenes ignoraban la procedencia del barrio o la pertenencia a una pandilla específica como argumento para generar un conflicto violento entre ellos, si no que más se podría tratar de actos impulsivos que estaban presentes en las conductas de riesgo de los jóvenes participantes en Zapopan Rifa.

También se detectó que muchos jóvenes iniciaron su vida de pareja y familiar a muy temprana edad, pero se observaba que si bien esto no les daba estabilidad sí les permitía a algunos jóvenes en esta situación optar por dejar ciertas conductas violentas o adictivas, ya que en general, consideraron que la familia y los hijos/as son muy importantes en sus vidas y el principal motivo para esforzarse continuamente para darles una mejor calidad de vida.

Muchos de los jóvenes beneficiarios del Programa ZR experimentaron violencia al interior de sus familias, donde se destacaba las peleas entre sus padres, o entre familiares, p.ej. discusiones fuertes entre alguno de los hermanos con la mamá; así mismo, muchos refirieron que habían sido víctimas de violencia intrafamiliar por parte de algunos de sus familiares, principalmente sus padres, cuando éste se encontraba bajo los influjos de sustancias adictivas, como el alcohol.

El uso de drogas es muy común entre los beneficiarios al Programa ZR, donde se destacó el consumo de la marihuana con fines lúdicos, no se encontró el caso de ningún uso medicinal, y la mayoría de los jóvenes declaró tener acceso fácil a esa y otros tipos de drogas, además de que las consideraban muy baratas. En general el uso de drogas más fuertes como la piedra o el cristal ha tenido un incremento exponencial entre los jóvenes de estas colonias en los últimos años.

Si bien el uso de drogas ilegales les generaba cierto estatus entre los jóvenes usuarios, el consumo de marihuana resultaba ser el ‘mejor’ visto, mientras que el uso de drogas como la piedra no era muy bien aceptado porque, parafraseándolos: “ya cuando consumes piedra es que ya estas bien tirado al vicio”. Esto último dejaba ver, que, en general, los jóvenes usuarios de sustancias aceptaban el consumo de sustancias, siempre y cuando cumplan con su principal objetivo que es permitirles ‘andar bien’ pero que no afecte su

capacidad de hablar o caminar correctamente, así como cumplir roles sociales, como el estudio o el empleo.

Según las declaraciones de los jóvenes entrevistados, se supo que el crimen organizado sí había logrado controlar las relaciones de violencia entre las pandillas de las colonias, presionando a que estas no se volvieran muy agresivas entre ellas, ya que ello podría generar la presencia de las distintas fuerzas del orden público por el “calentamiento de la plaza” lo cual, no resulta conveniente ya que ello afectaría el comercio y venta de sustancias. También se supo que esa es una de las razones por la que a jóvenes identificados como generadores de “disturbios” se les amenaza o se les ‘levanta’ en caso de que no se ‘calmen’.

Por último, el consumo de inhalables además de no ser bien visto entre los mismos jóvenes participantes del Programa ZR, tampoco era aceptado por el crimen organizado. Una interpretación importante de este hecho es que esa sustancia no está en el catálogo de drogas ilegales en la legislación mexicana, por lo que su consumo es un sustituto de las que sí son rentables al crimen organizado. Es por eso que el consumo de ello afecta el comercio y obtención de recursos de los cárteles, por lo que se busca, regular su consumo por medio de la fuerza.

## CONCLUSIONES

En este capítulo nos hemos centrado en señalar la grave crisis de violencia que ocurre en México y sus consecuencia para la población, en específico para los jóvenes. La violencia desatada ha sido resultado, entre otras cosas, de la estrategia de lucha armada y militarización que ha tenido el país en los últimos lustros, incluido la actual administración.

Como consecuencia de las graves repercusiones que tuvo esta estrategia de combate al crimen organizado sobre la juventud, a partir de 2014 se diseñaron programas de carácter federal, como fue el caso del PRONAPRED o bien *Mente Libre* en el caso de Jalisco, ambos con resultados diversos pero también limitados en sus alcances dado que se observaba, por las distintas evaluaciones que se les realizaran a tales programas, que los diagnósticos habían dejado fuera elementos que podrían ser importante para sus resultados.

Con ese conocimiento en mente, en el municipio de Zapopan de diseño en 2016 el Programa de Prevención e Innovación Social para el Desarrollo de la Juventud, mejor conocido como Zapopan Rifa para atender a la población que no estaba siendo beneficiada por alguno de los mencionados, o simplemente para

reforzar la estrategia de atención a la juventud. El objetivo del programa ZR fue el de disminuir la tasa de mortalidad por homicidio en la población joven de 12 a 29 años de edad, mediante un modelo de intervención a jóvenes en situación de riesgo por adicciones y violencias. ZP también se caracterizó por introducir algunas novedades respecto a los programas de prevención tradicionales como por ejemplo, el uso de la metodología Faro y fases de implementación basadas en el autoconocimiento; direccionamiento; y gestión.

Su metodología se sustentó en la realización de un diagnóstico participativo en campo, con el fin de constatar que la problemática detectada en la investigación de escritorio y poder medir su magnitud. Además, se mapearon recursos sociales como los liderazgos comunitarios para fortalecer habilidades propias y de otros interesados/as en participar.

El Programa ZR no fue una creación única, de hecho, retomaba varios elementos de Jóvenes con Porvenir (Magaloni et al., 2017) y PRONAPRED (Chapa, 2015; González Guadarrama, 2016), pero introdujo, a diferencia de ellos algunas novedades en el abordaje de un tipo de política pública orientado a la prevención del delito, entre las que destacan la focalización de jóvenes en riesgo y la participación de los beneficiarios en la construcción de la actividad de interés en que participarán.

El diseño del Programa ZR seleccionó colonias de intervención con bajos niveles de desarrollo, en los que variables como bajos niveles de escolaridad, de ingreso y acceso a educación pública fueron determinantes en el perfil de los beneficiarios del Programa. Este criterio permitió que el programa contribuyera a aminorar las privaciones como la ausencia de oportunidades de educación, empleo o ingresos bajos, sin embargo, en su diseño no se contempló de manera explícita incidir en la generalidad de la pobreza, por lo que los resultados empíricos en esta materia fueron muy modestos, incluso podría decirse ausentes.

Uno de los elementos fundamentales de la intervención es que se reconocía que la juventud en general estaba excluida y autoexcluida de las instituciones formales; que eran estigmatizados por su forma de hablar o de vestirse, especialmente los jóvenes que eran parte de pandillas, cuyo “delito” era reunirse para convivir socialmente en las esquinas de las calles o en los parques o por tener tatuajes y usar piercings, entre otros accesorios.

Pese a que en cantidad, la población joven es muy numerosa (39'221,597 que representa el 30.83% para el año 2020), los jóvenes con características como las mencionadas forman parte de una minoría. Esta minoría era precisamente a la que el programa ZR buscaba aportar soluciones y con ello mejorar la calidad de vida de las personas beneficiadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agudelo-Botero, M., & Dávila-Cervantes, C. (2014). Efecto de las muertes evitables y no evitables en la esperanza de vida en México, 1998-2000 y 2008-2010. *Panam Salud Publica*, 121-127.
- Borh, K. J., & Gugu Zawoo, M. (2015). *Sustainable Transformation of Youth in Post-Conflict Communities: Transformation Program Training Manual*. Innovations for Poverty Action. <http://nepiliberia.org/program2020.pdf>
- CAF. (2014). *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito* (pp. 1-272, Rep.). Banco de Desarrollo de América Latina.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación, disponible para su consulta en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87\\_020415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf)
- Castañeda Torres, R. D. (2019). Introducción. En Esparza López, M. D., & Castañeda Torres, R. D. (coords.). (2019). *Juventud y violencia en México: Diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales*. (pp.13-22). Guadalajara, Jalisco: USAD-CEDAT.
- Chapa Koloffon, L., & Ley, S. (2015). *Prevención del delito en México: ¿cuáles son las prioridades?* México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- CONAPO (2020a). Población a inicio de año. Consultado el 9 de Noviembre 2020, disponible para su consulta: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/re-source/ebd3c8a3-93af-4067-a665-2b006db57f4f>
- De Oliveira, O. (2006). Jóvenes y precariedad laboral en México. *Papeles De Población*, 37-73.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Esparza López, M. R. (2019). Variables relevantes asociadas a la violencia delictiva en adolescentes jóvenes que han cometido delitos graves en el Estado de Jalisco. En Esparza López, M. D., & Castañeda Torres, R. D. (coords.). (2019). *Juventud y violencia en México: Diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales*. (pp.147-172). Guadalajara, Jalisco: USAD-CEDAT.
- García, O. F. (s.f.). Metodología de Innovación Social Juvenil: Brújula para el Desarrollo.
- García, O. F. (2018). El vampirismo social como factor crítico de la prevención de las adicciones. En *Contar la maldad* (pp. 259-271). Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- García, O. F. (2020). *Gestionando el Bienestar, Innovación Social, Aprendizajes, Servicio y Cooperación*. Zapopan, Jalisco: Universidad de Guadalajara.

- Glos, B. (2016). *CBT 2.0 Curriculum*. University of Chicago Crime Lab. <http://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2017/01/CBTCurriculum.pdf>
- Gobierno de Zapopan. (2018). Aprobación por la que se emiten las reglas de operación del programa “Aquí hay futuro” de formación para jóvenes del municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2018. Consultado el 27 de Octubre del 2020, disponible para su consulta en: [https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/Reglas\\_de\\_operacion\\_Aqui\\_hay\\_futuro\\_2018.pdf](https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/Reglas_de_operacion_Aqui_hay_futuro_2018.pdf)
- González Aguirre, J. I. I. (2019). La vida dura. Narrativas juveniles desde el confinamiento en Jalisco. En Esparza López, M. D., & Castañeda Torres, R. D. (coords.). (2019). *Juventud y violencia en México: Diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales*. (pp.23-50). Guadalajara, Jalisco: USAD-CEDAT.
- González Guadarrama, M. Á. (2016). *Evaluación externa de consistencia y resultados del programa presupuestario u006 programa nacional de prevención del delito, ejercicio fiscal 2015* (pp. 1–169). UNAM: Facultad de Economía.
- IJZ (2020). En email de Diaz de León Abbadie, D. *Re: Solicitud de información para trabajo recepcional*.
- INEGI. (2017a). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad: 2 semestre. Consultado el 7 de Noviembre del 2020, disponible para su consulta en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/microdatos/2017trim2\\_dbf.zip](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/microdatos/2017trim2_dbf.zip)
- INEGI. (2020a). Mortalidad general. Consultado el 20 de Agosto 2020, disponible para su consulta en: <https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/?ps=microdatos>
- Jaitman, L., & Ajzenman, N. (2016). Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America. Inter-American Development Bank Institutions for Development Sector.
- Jaitman, L., & Scartascini, C. (2017). (monografía). *Deporte para el desarrollo* (pp. 1–96). Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, M. D., & Castañeda Torres, R. D. (coords.). (2019). *Juventud y violencia en México: Diálogo entre neurociencias, sociedad civil y ciencias sociales*. Guadalajara, Jalisco: USAD-CEDAT.
- Magaloni Kerpe, B., Díaz Cayeros, A., & Jarillo Rabling, B. (2017). *Evaluación de Impacto del Programa Jóvenes con Porvenir*. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Marcial Vázquez, R., & Vizcarra Dávila, M. (2014). *Porque así soy yo: Identidad, violencias y alternativas sociales entre jóvenes pertenecientes a “barrios” o “pandillas” en colonias conflictivas de Zapopan*. Zapopan, Jalisco: Colegio de Jalisco.
- Mayer-Foulkes, D. (2007). Fallas de mercado en capital humano: La trampa intergeneracional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, vol. LXXIV (3) núm. 295, pp. 543-614.

- Montero, J. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: Análisis del diseño de la política pública. *Perfiles Latinoamericanos*, 7-30.
- Montiel T., F. (2017). *Anatomías del desastre*. Tecnológico de Monterrey.
- ONU. (s.f.). Tráfico de drogas. Consultado el 16 de Noviembre del 2020, disponible para su consulta en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/>
- Organización Mundial de la Salud. (1994). *Glosario de términos de alcohol y drogas*. Ministerio de Sanidad y Consumo de España.
- Organización Mundial de la Salud. (2005). Procesos Bioconductuales Subyacentes a las Farmacodependencias. En *Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas* (pp. 43–66). Organización Panamericana de la Salud.
- PNUD & SEP. (2016). *Guía para el desarrollo de habilidades socioemocionales en sesiones de tutoría*. Construye-T. [https://www.construye-t.org.mx/resources/pdf/guia/Guia\\_sesiones\\_de\\_tutorias.pdf](https://www.construye-t.org.mx/resources/pdf/guia/Guia_sesiones_de_tutorias.pdf)
- Reguillo, R. (2003). Las culturas juveniles: un campo de estudio; breve agenda para la discusión. *Revista Brasileira De Educacao*, (23), 103–118.
- Rosen, J., & Zepeda Martínez, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida. *Reflexiones*, 94(1), 153-168. Disponible para su consulta en: <https://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2014). *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*: Diario Oficial de la Federación, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014)
- Secretaría de Salud. (2012). Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2011: Reporte de Alcohol.
- Secretaría de Salud. (2016). Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (Encuesta Nacional de Adicciones). Consultado del 16 de Noviembre del 2020, disponible para su consulta en: <https://encuestas.insp.mx/ena/>
- Secretaría de Salud. (2017a). Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de Drogas.
- Secretaría de Salud. (2017b). Encuesta Nacional de Adicciones 2016: Cuestionario Individual Estudio 2016.
- Torres Maestro, I. (2018). *¿Y qué me aporta a mí esto? Construcción de sentido en jóvenes dealers de Guadalajara*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades Doctorado en Ciencias Sociales, Guadalajara.
- Vargas Pineda, D. R. (2001). Alcoholismo, tabaquismo y sustancias psicoactivas. *Revista de Salud Pública*, 74–88.



**Problemas Públicos y Políticas Públicas Regionales IV Estudios de caso en el  
occidente de México acercamientos y aportaciones**

Se terminó de editar en diciembre de 2021  
en los talleres gráficos de Prometeo Editores,  
Libertad 1457, Col. Americana C.P. 44160,  
Guadalajara, Jalisco.

Editado en México / Edited in Mexico