



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

POLÍTICAS SOCIALES SECTORIALES

TRABAJO SOCIAL Y POLÍTICAS SOCIALES

El trabajo social como base para la creación de políticas públicas enfocadas en los derechos humanos en Coahuila

*José Luis Leal Espinoza*²²²

*Jesús Fausto Zárate Ayup*²²³

Resumen

Sin duda uno de los más grandes retos que tiene el Trabajo Social en el contexto de la migración es el coadyuvar con la creación de nuevas políticas sociales que ayuden a la consecución de derechos humanos de los migrantes, esto debido a que no podemos negar que son grupos vulnerables, que se encuentran en situación de riesgos debido a que por su condición no pueden alcanzar o acceder a condiciones de bienestar. Este nuevo reto lo podemos apoyar en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo primero, y en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en su Artículo Séptimo primer párrafo, que nos dice que todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, pero en ese mismo párrafo del Artículo primero de la Constitución Nacional nos dice que además el Estado Mexicano deberá dar las garantías para la protección de estos derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que México es parte, en el párrafo tercero del artículo antes citado nos dice que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; atendiendo lo anterior, podemos ver que el trabajo social debe ayudar a crear las nuevas políticas sociales para los migrantes, tratando de garantizar siempre el acceso adecuado a los derechos fundamentales y tener los medios a su alcance para tener la justiciabilidad de estos derechos.

222 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, jose.leal@uadec.edu.mx

223 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, faustozarate@uadec.edu.mx

Palabras clave: Derechos Humanos, Derechos Fundamentales, Grupos Vulnerables, Políticas Públicas, Justiciabilidad.

EL TRABAJO SOCIAL COMO BASE PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENFOCADAS EN LOS DERECHOS HUMANOS EN COAHUILA

1.- Introducción

El objetivo de este trabajo es mostrar como el trabajo social puede coadyuvar para la creación de políticas públicas enfocadas a la consecución de los derechos humanos de los migrantes. El presente artículo se trata de un análisis de las leyes federales y estatales en la materia migratoria y además de las políticas públicas implementadas por el Gobierno del Estado de Coahuila para la protección de los derechos de los migrantes, además analizaremos como el Trabajo Social es una herramienta fundamental para crear políticas públicas que coadyuven a la consecución de todos derechos fundamentales de las personas migrantes.

La Organización de las Naciones Unidas nos dice que migrante es “alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros” (ONU, 2018), podemos concebir en este sentido que los migrantes son aquellas personas que están fuera de su país por más de un año, sin importar la causa de su traslado o de cómo se internó en el país de destino. Cada año crece más la población que se desplaza de sus países, en el año “2015 ascendió a más de 244 millones. Sin embargo, hay aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre ellas más de 21 millones de refugiados, 3 millones de solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, párr. 3), observamos que un factor por lo que las personas emigran de sus países de origen es por causa de la

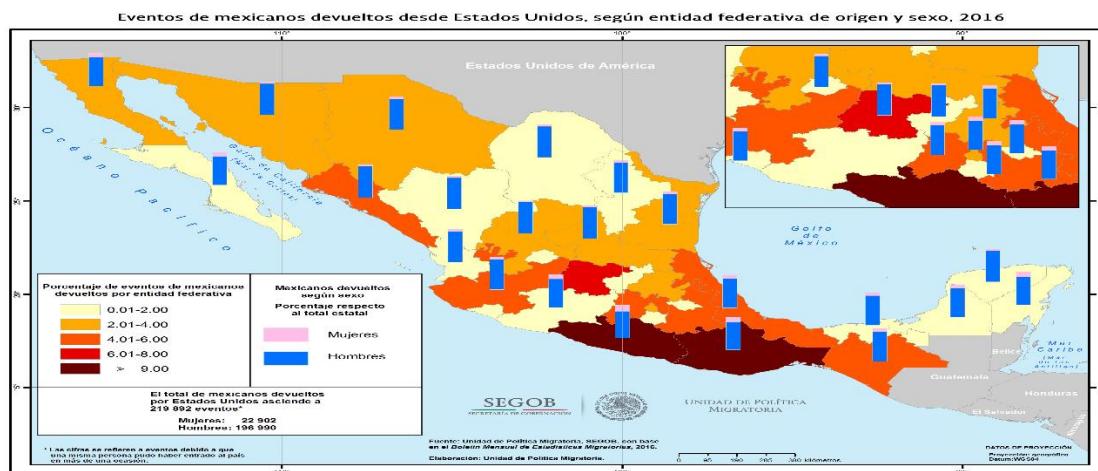
violencia, pero además de esto, una de las causas de los desplazamientos humanos es por conseguir un trabajo con una mejor remuneración que en el lugar en el que viven, asimismo hay personas que se van de su lugar de origen para buscan una mejor calidad de vida. “México suele ser caracterizado como un país de origen, de tránsito, de destino y, cada vez más, de retorno de la migración internacional” (París, Ley & Peña, 2016), tradicionalmente hemos visto a México como un País de tránsito de migrantes centroamericanos a Estados Unidos de América, pero en la actualidad y por la nueva política migratoria implementado por el gobierno antes mencionado, México se ha convertido en un país de tránsito de personas que extraditan por las fronteras Mexicanas y Coahuila, al ser parte de la frontera norte de México, no es la excepción, en estos últimos años hemos visto en las calles de las ciudades más importantes del estado de Coahuila hay cada vez más migrantes, es aquí cuando florece un área de oportunidad para el Trabajo Social buscando contribuir el desarrollo pleno de las personas, todo esto para buscar responder a las expectativas de la sociedad, buscando en todo momento solucionar esta problemática social coadyuvando con los organismos públicos y privados para hacer políticas públicas enfocadas en al desarrollo social, y con esto llegar a que los migrantes tengan una vida digna durante su estadía en Coahuila.

2.- La migración en México, enfocando en el Estado de Coahuila

A lo largo de la historia México ha sido un país de gran flujo migratorio, esto debido a que tenemos una frontera extensa con los Estados Unidos, la frontera norte con EUA se encuentran los estados federales de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, esto crea que un gran número de habitantes centroamericanos y sudamericanos que intentan llegar a Norteamérica pasen por nuestro país, convirtiendo a México en un país importante de transito de migrantes en el continente Americano. Coahuila al ser parte de la frontera norte no es la excepción, es uno de los estados más importantes para el tránsito de los migrantes, debido a que tiene importantes vías de comunicación, estas logran una conexión con algunas de las fronteras más importantes de nuestro país como lo son Ciudad Juárez en Chihuahua y las fronteras de Tamaulipas, pero no debemos olvidar que también Coahuila tiene fronteras importantes como lo son Acuña y

Piedras Negras, pero no solo son de las personas que desean ingresar a Estados Unidos de América, sino además de las personas que son deportadas de este país.

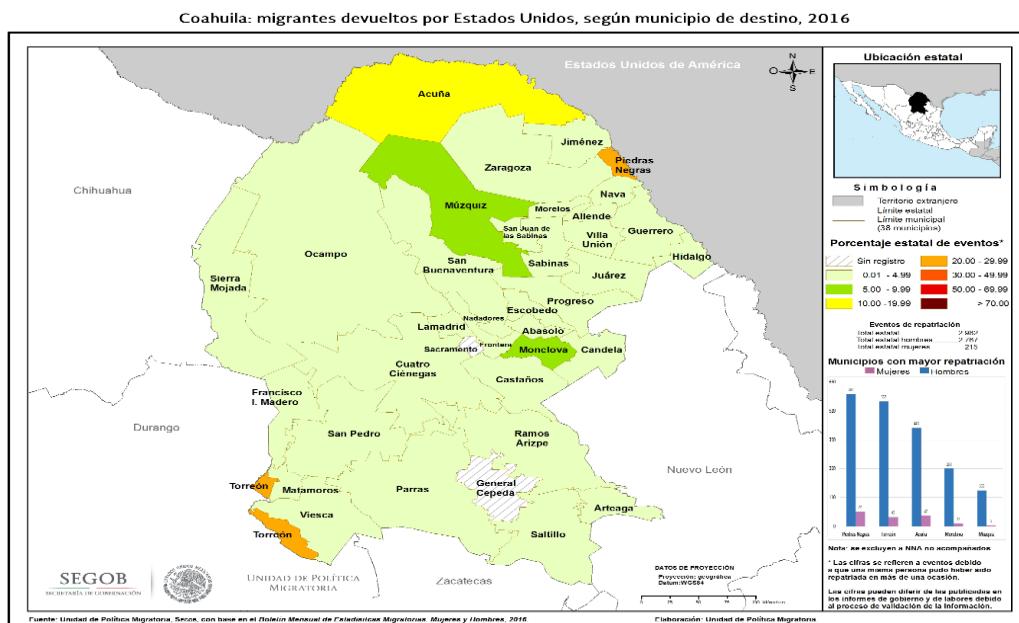
Figura 1



Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, 2017

Como vemos en la Figura 1 en 2016 según la Secretaría de Gobernación por medio de la Unidad de Política Migratoria con base en el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, Mujeres y Hombres de 2016, podemos ver los eventos de repatriación nacionales totales de 219,892 de los cuales 22,902 son mujeres y 196,990 son hombres. Según la figura 2, Coahuila tuvo 2,982 eventos totales, de los cuales 2,767 eventos de repatriación de hombres y 215 eventos de mujeres, según este informe los únicos Municipios que no tienen eventos de repatriación en el Estado de Coahuila son Sacramento y General Cepeda, además nos indica que los municipios que más eventos de repatriación tuvieron en 2016 son Piedras Negras con un total de 662 eventos de repatriación total, de los cuales 597 fueron de hombres y 65 eventos de mujeres; en Torreón, fueron 563 eventos de hombres y 42 eventos de mujeres, en suma de eventos en esta ciudad fue de 605; en Acuña hubo un total de eventos de repatriación de 490, de los cuales 443 eran de hombres y 47 mujeres; en Monclova fueron 272 eventos totales, de estos eventos 260 fueron de hombre y 12 de mujeres; en Múzquiz hay un total de 162 repatriados de hombres y 5 mujeres repatriadas.

Figura 2 Coahuila: migrantes devueltos por Estados Unidos, según municipio de destino



Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, 2017

Haciendo un comparativo a nivel nacional podemos ver que de los eventos de los años en 2016 se dieron un total de repatriaciones de 219,892 mientras que en 2017 se dieron un total de 166,986, lo cual trajo una disminución del 24 por ciento a nivel nacional.

Como distinguimos en las figuras 3 y 4 Coahuila tiene como puntos de repatriación Ciudad Acuña y Piedras Negras, pero la de mayor internación al Estado se da por Ciudad Acuña, es aquí cuando surge un área de oportunidad para el trabajo social, mensualmente ingresan a Ciudad Acuña más de mil personas en promedio, es aquí en donde debemos enfocar los esfuerzos para que el trabajo social contribuya a la creación políticas públicas apropiadas para los migrantes, en la Figura 3 se muestra las repatriaciones de los connacionales; a nivel nacional se repatriaron 166,986 y 14,818 de estos casos fueron mujeres, es un porcentaje 8.87%, aunque sea un porcentaje menor debemos de atenderlos de manera especial al ser un grupo vulnerable; en Coahuila se dieron 16,759 eventos de deportación de connacionales, de cuales 602 fueron de mujeres.

Figura 3 Extracto de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa, municipio de detención y sexo, 2017.



UNIDAD DE POLÍTICA
MIGRATORIA

4.1 Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa, punto de recepción y sexo, 2017

Entidad federativa/ punto de repatriación	Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio		Julio		Agosto		Septiembre		Octubre		Noviembre		Diciembre		Subtotal		Total
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Total general	12 220	1 433	11 095	1 112	11 886	1 005	10 918	953	12 038	992	12 464	1 083	11 772	1 192	13 842	1 317	13 271	1 420	14 430	1 347	14 729	1 428	13 803	1 356	152 168	14 818	166 986
Baja California	3 658	763	2 978	432	2 652	354	2 397	385	3 303	423	3 466	494	3 209	549	3 864	550	4 068	571	4 268	598	3 162	601	4 004	616	40 929	6 336	47 265
Mexicali I ^{POR}	1 120	200	746	136	629	121	472	133	898	142	1 155	171	953	254	1 237	184	1 428	220	1 567	225	2 019	251	12 716	2 293	15 009		
Tecate	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Tijuana, Chaparral ^{POR}	2 538	563	2 132	296	2 023	233	1 925	252	2 405	281	2 311	323	2 256	295	2 627	368	2 640	351	2 701	342	2 670	378	1 985	365	28 213	4 043	32 256
Chihuahua	463	101	391	75	332	75	370	74	291	50	323	45	627	79	547	73	352	97	413	110	347	104	360	105	4 816	988	5 804
Cd. Juárez, Libertad (Paso del Norte) ^{POR}	430	99	356	65	304	70	319	63	246	46	306	45	577	72	516	70	308	87	368	109	290	99	345	105	4 365	930	5 295
Ojinaga ^{POR}	33	2	35	10	28	5	51	11	45	4	17	-	50	7	31	3	34	2	55	1	57	5	15	-	451	58	509
Coahuila	1 560	38	1 509	44	1 331	50	1 246	57	1 097	54	2 022	45	1 708	41	1 068	37	1 015	48	1 050	47	1 396	66	1 155	75	16 157	602	16 759
Cd. Acuña ^{POR}	1 404	31	1 392	37	1 185	39	1 177	51	1 053	53	1 197	43	1 271	40	1 051	36	981	46	995	43	1 344	63	1 119	72	14 169	554	14 723
Piedras Negras II ^{POR}	156	7	117	7	146	11	69	6	44	1	825	2	437	1	17	1	34	2	55	4	52	3	36	3	1 988	48	2 036
Sonora	2 221	257	1 960	206	1 844	182	1 781	136	1 924	139	1 973	178	1 813	187	2 342	262	2 343	282	2 410	254	3 762	274	2 560	356	26 933	2 713	29 646
Aguas Prietas	2	4	2	1	2	1	3	2	2	3	5	3	6	5	8	1	3	2	2	2	2	-	5	2	42	26	68
Naco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Nogales Uno ^{POR}	1 199	227	1 125	184	1 198	172	1 078	122	1 064	129	1 183	163	1 076	174	1 387	242	1 397	247	1 291	233	1 497	262	1 559	339	15 054	2 494	17 548
San Luis Rio Colorado ^{POR}	1 020	26	833	21	641	9	699	12	858	7	785	12	731	8	947	19	943	33	1 116	19	2 263	12	996	15	11 832	193	12 025
Sonoita	-	-	-	-	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	5		
Tamaulipas	3 137	245	2 939	293	3 740	286	3 701	252	3 895	276	3 002	256	3 027	283	4 060	345	4 059	390	4 559	326	4 359	362	4 129	367	44 607	3 681	48 288
Nuevo Laredo I "Miguel Alemán"	105	5	61	5	41	5	66	7	73	9	85	3	81	6	76	13	86	7	59	2	-	-	-	-	733	62	795
Nuevo Laredo II "Juárez-Lincoln" ^{POR}	1 506	80	1 312	132	1 689	120	1 734	90	1 843	118	1 928	93	1 834	117	1 879	130	2 038	168	2 322	132	2 154	146	2 305	140	22 544	1 466	24 010
Puerta México (Matamoros II) ^{POR}	1 031	86	269	25	1 470	69	185	21	1 339	56	167	24	675	54	289	46	1 014	61	608	47	1 330	85	408	56	8 785	630	9 415
Reynosa-Hidalgo, Benito Juárez I y II ^{POR}	495	74	1 297	131	540	92	1 716	134	640	93	822	136	437	106	1 816	156	921	154	1 570	145	875	131	1 416	171	12 545	1 523	14 068
Ciudad de México ¹	1 181	29	1 418	62	1 687	58	1 423	49	1 528	50	1 678	65	1 388	53	1 961	50	1 434	32	1 730	12	1 703	21	1 595	17	18 726	498	19 224
A. I. "Benito Juárez"	1 181	29	1 418	62	1 687	58	1 423	49	1 528	50	1 678	65	1 388	53	1 961	50	1 434	32	1 730	12	1 703	21	1 595	17	18 726	498	19 224

H: Hombre M: Mujer.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, 2018.

Si comparamos la repatriación de mexicanos en 2017 y 2018 podemos ver que en cifras hasta marzo que los eventos han ido en aumento, en el año 2017 de enero a marzo se dieron un total de 38,451 y en 2018 en ese mismo periodo 53,764, el aumento es de 15,313 eventos más.

Si bien es cierto, es importante ver las repatriaciones de mexicanos, aún es más importante notar cuántas personas extranjeras son detenidas y que son trasladadas por la autoridad migratoria en nuestro país a su país de origen. En la actualidad el Gobierno Federal solo tiene programas para la reinserción social y económica de los Nacionales cuando regresan

Figura 4

UNIDAD DE POLÍTICA
MIGRATORIA
4.1 Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa, punto de recepción y sexo, 2018

Entidad federativa/ punto de repatriación	Enero		Febrero		Marzo		Subtotal		Total
	H	M	H	M	H	M	H	M	
Total general	14 117	1 376	15 125	1 399	19 845	1 902	49 087	4 677	53 764
Baja California	4 380	656	4 522	688	6 215	835	15 117	2 179	17 296
Mexicali I POR	2 348	238	2 578	246	3 322	310	8 248	794	9 042
Tecate	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tijuana, Chaparral POR	2 032	418	1 944	442	2 893	525	6 869	1 385	8 254
Chihuahua	267	87	482	104	856	203	1 605	394	1 999
Cd. Juárez, Libertad (Paso del Norte) POR	231	86	446	104	805	198	1 482	388	1 870
Ojinaga POR	36	1	36	-	51	5	123	6	129
Coahuila	973	42	1 145	56	1 158	40	3 276	138	3 414
Cd. Acuña POR	927	41	1 087	52	1 111	36	3 125	129	3 254
Piedras Negras II POR	46	1	58	4	47	4	151	9	160
Sonora	2 793	232	2 855	205	3 802	340	9 450	777	10 227
Aguia Prieta	2	1	1	-	8	2	11	3	14
Naco	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nogales Uno POR	1 432	206	1 336	185	2 046	302	4 814	693	5 507
San Luis Rio Colorado POR	1 359	25	1 518	20	1 748	36	4 625	81	4 706
Tamaulipas	4 006	337	4 518	331	6 084	463	14 608	1 131	15 739
Nuevo Laredo I "Miguel Alemán"	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nuevo Laredo II "Juárez-Lincoln" POR	2 191	170	2 588	155	3 348	211	8 127	536	8 663
Puerta México (Matamoros II) POR	1 073	70	450	42	1 684	130	3 207	242	3 449
Reynosa-Hidalgo, Benito Juárez I y II POR	742	97	1 480	134	1 052	122	3 274	353	3 627
Ciudad de México¹	1 698	22	1 603	15	1 730	21	5 031	58	5 089
A. I. "Benito Juárez"	1 698	22	1 603	15	1 730	21	5 031	58	5 089

H: Hombre M: Mujer.

Fuente. Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, 2018.

Figura 5 Extracto de eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, entidad federativa, municipio de detención y sexo, 2017.



UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA

3.2 Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según entidad federativa, municipio de detención y sexo, 2017

Entidad federativa/ municipio	Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio		Julio		Agosto		Septiembre		Octubre		Noviembre		Diciembre		Subtotal		Total
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Total general	7 578	3 119	5 546	1 817	4 680	1 365	4 181	1 126	5 627	1 478	6 001	1 549	6 600	1 410	7 270	2 057	6 426	1 535	7 650	2 165	7 418	2 241	4 908	1 750	73 885	21 612	95 497
Coahuila	202	120	102	28	123	22	94	24	165	44	126	36	107	22	135	38	191	30	251	67	191	59	36	39	1 723	529	2 252
Allende	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	7	-	3	-	2	3	9	-	-	22	2	-	-	-	45	5	50
Cd. Acuña	1	-	-	-	13	3	1	-	3	-	1	-	3	-	7	-	2	-	7	6	-	-	-	-	38	9	47
Guerrero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	8	-	-	-	20	2	21	6	3	-	2	1	57	9	66
Hidalgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	9	-	1	-	1	-	-	5	1	4	8	26	9	35
Mondovia	9	1	8	-	6	3	6	6	10	3	4	2	10	1	14	3	6	-	3	1	10	3	-	2	86	25	111
Navia	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	1	-	-	11	-	11	
Piedras Negras	15	12	17	10	9	5	9	2	16	7	11	4	9	-	4	1	26	3	50	16	19	3	-	10	185	73	258
Progreso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	1	-	-	-	-	-	-	-	-	6	1	7
Sabinas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	6	-	-	-	-	-	-	-	9	6	15	
Saltillo	166	104	74	18	71	9	71	15	85	28	85	29	39	6	85	24	110	23	162	37	100	36	21	13	1 069	342	1 411
San Pedro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	2	-	-	-	-	-	-	6	2	8
Torreón	11	3	3	-	21	2	6	1	47	6	8	1	26	15	7	-	11	-	4	1	32	14	8	5	184	48	232
Villa Unión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, 2018.

En Coahuila se detuvieron en 2017 a un total de 2,252 migrantes extranjeros mismos que fueron presentados ante la autoridad migratoria, de es estos 1,411 se presentaron en la Ciudad de Saltillo, después le sigue la Ciudad de Piedras Negras con 258 eventos y en Torreón hubo 232 casos.

Figura 6 Extracto de eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria,



UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA

3.2 Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según entidad federativa, municipio de detención y sexo, 2018

(Continúa)

Entidad federativa/ municipio	Enero		Febrero		Marzo		Subtotal		Total
	H	M	H	M	H	M	H	M	
Total general	7 090	2 166	9 049	2 813	9 048	2 546	25 187	7 527	32 714
Coahuila	197	67	202	75	221	56	620	198	818
Acuña	-	-	2	1	1	-	3	1	4
Allende	10	3	12	5	21	4	43	12	55
Arteaga	6	-	-	-	-	-	6	-	6
Francisco I. Madero	-	-	1	-	-	-	1	-	1
Guerrero	7	-	-	-	14	-	21	-	21
Hidalgo	6	-	3	1	-	-	9	1	10
Monclova	5	1	51	25	15	1	71	27	58
Parras de la Fuente	-	-	11	3	-	-	11	3	14
Piedras Negras	34	9	12	2	8	-	54	11	65
Ramos Arizpe	-	-	24	5	-	-	24	5	29
Sabinas	4	-	5	-	1	-	10	-	10
Saltillo	87	54	56	27	150	47	253	128	421
San Pedro	-	-	11	6	8	3	19	9	28
Torreón	38	-	14	-	3	1	55	1	56

entidad federativa, municipio de detención y sexo, 2017.

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, 2018.

En Coahuila hasta marzo de 2018 tiene 818 casos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, mientras que en 2017 los casos presentados en esos mismos meses fueron de 594, con esto podemos advertir que este año se espera más flujo de migrantes en nuestro país.

En base en las figuras anteriores, podemos distinguir que en estos años han cambiado las circunstancias de Coahuila, en relación a las repatriaciones de connacionales, existen programas para ellos como lo veremos en el título llamado Leyes migratorias, Políticas Sociales y Derechos Sociales, además de los eventos de presentación de extranjeros ante la autoridad migratoria, estos han ido en aumento, esto como lo vimos anteriormente es un área de oportunidad para el Trabajo Social, debido a que el gobierno no tiene políticas públicas sociales que busque la inserción social y económica de los migrantes

3.- Leyes migratorias, Políticas Sociales y Derechos Sociales

Con la reforma constitucional de 2011, México transitó de una Constitución que aludía a las Garantías Individuales para ingresar a un ordenamiento que consagra los Derechos Humanos, de esta manera podemos ver en su artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos indica que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, entendiendo esto distinguimos que el ordenamiento magno de México habla que todas personas gozarán de los derechos humanos, sin importar su nacionalidad pueden gozar de los derechos humanos, asimismo nos expresa en ese mismo artículo que el Estado Mexicano deberá dar las garantías para la protección de estos derechos humanos, en el párrafo tercero del artículo antes citado nos dice que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en su Artículo Séptimo primer párrafo menciona lo mismo que el artículo primero constitucional Nacional antes mencionado. En el año 2011 se promulga como ley complementaria la Ley de Migración misma que es reformada el 09 de noviembre de 2017 y que su principal objetivo regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio Mexicano, defendiendo en todo momento los derechos humanos consagrados en la Constitución Mexicana, además de proteger en todo momento a los grupos vulnerables como pueden los niños, mujeres, indígenas y víctimas de algún delito, en todo momento se respetaran los tratados internacionales de los que México es parte, aquí aludimos a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de fecha 13 de septiembre de 2016, “los grandes movimientos de refugiados y migrantes tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales y humanitarias y para el desarrollo y los derechos humanos que traspasan todas las fronteras” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, párr. 7), esta declaración la firmaron todas los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, México es uno de ellos por lo tanto es de obligatorio cumplimiento para nuestro país, dentro de los puntos importantes que hace mención la Asamblea General de las Naciones Unidas en la

Declaración de Nueva York es protección a los derechos humanos de las personas que emigran de sus países, esto es algo que deben de ponderar los países miembros de la ONU; algo más que menciona esta declaración y creo que es de suma relevancia es que buscar asegurar la educación de los niños refugiados o migrantes; prestar apoyo para los países que rescaten, reciban y acojan a un gran número de migrantes, con este punto podemos empezar a planear las estrategias a seguir para tener políticas públicas salvaguardando siempre en todo momento los derechos humanos de los migrantes que están en nuestro país; también se buscara la “financiación para la asistencia humanitaria que sea suficiente, flexible, previsible y sistemática, para que los países y las comunidades de acogida puedan responder a las necesidades humanitarias inmediatas y a sus necesidades de desarrollo a más largo plazo” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2016, párr. 38). Con asistencia humanitaria entendemos apoyo en lo más elemental, como puede ser asistencia médica, algún lugar de estancia, alimentación y aseo personal. Con esto no se debe de quedar solo en la política migratoria, sino pasar de una política de traslado de migrantes a una política social que este encaminada a salvaguardar en todo momento los derechos sociales de los migrantes.

En México, el Gobierno Federal tiene tres programas federales de políticas públicas que sirven para a los migrantes durante su paso por nuestro país estos tres programas son Grupo Beta, Programa Paisano y Estrategia Somos mexicanos.

Un programa del Gobierno federal es el Grupo Beta, este programa son “Grupos del Instituto Nacional de Migración dedicados a la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, especializados en brindarles orientación, rescate y primeros auxilios, independientemente de su nacionalidad o situación migratoria” (Instituto Nacional de Migración, 2017, párr. 1). Es importante saber los antecedentes de creación de este grupo Beta y podemos ver qué primer antecedente que tenemos de es grupos es en 1990, cuando en Baja California “se crea un programa piloto, que más tarde integraría el Grupo Beta Tijuana, el cual tenía como finalidad el auxiliar a los migrantes que eran víctimas de la delincuencia, durante su tránsito por territorio mexicano” (2017). Actualmente existen 22

ciudades en donde existen grupos beta operando en el país, la mayoría de ellos ocupan la frontera norte, como lo vemos en la figura 7.

Figura 7 Ciudades de Operación del Grupo Beta



Fuente: Instituto Nacional de Migración, 2017.

El programa Paisano tiene como finalidad garantizar “que el ingreso, tránsito y salida de nuestros connacionales por territorio mexicano, sea con absoluta garantía de sus derechos, la seguridad de sus bienes y el pleno conocimiento de sus obligaciones” (Instituto Nacional de Migración, 2018a), este programa ha sido la bandera del gobierno federal para el regreso de paisanos a nuestro país, este programa nació con “la unión organizaciones sociales, empresariales, políticas y religiosas de la comunidad mexicana y mexicano-americana residentes en los Estados Unidos” (2018a), con la ayuda de estas agrupaciones el “6 de abril de 1989 nace el Programa Paisano, en donde estaban involucradas ocho dependencias gubernamentales” (2018a). Este esfuerzo ha ido aumentando, “actualmente opera bajo la figura de la Comisión Intersecretarial, en donde se coordinan los esfuerzos de 21 dependencias, cuenta con dos Comités Técnicos, una Dirección Nacional, tres representaciones en Estados Unidos y 32 Comités estatales a nivel nacional” (2018a). Este

programa es permanente, pero cuando más se necesita es cuando existe mayor regreso de connacionales al país esto es en la Semana Santa, Vacaciones de Verano y Vacaciones decembrinas, esto trae consigo una colaboración de los Gobiernos Federales y Estatales para poner puntos de apoyo para los paisanos que regresan a casa para quedarse o por un periodo corto y que regresan de nueva cuenta a los Estados Unidos. “Durante estos periodos, las dependencias intensifican las labores de atención, supervisión, observación, orientación y asistencia” (2018a).

La estrategia de Somos Mexicanos, creado el 26 de marzo de 2014 por la Secretaría de Gobernación, es otro programa de Instituto Nacional de Migración, el cual tiene como objetivo “brindar a los mexicanos que han retorna voluntaria e involuntariamente una atención integral, a través de un modelo interinstitucional y coordinado que contribuyan en el corto plazo a su integración social” (Instituto Nacional de Migración, 2018b). Este es un programa que se acerca a lo que pretende la declaración de Nueva York sobre los refugiados y migrantes, pero este programa es solamente para los mexicanos, la misión de este programa es “... facilitar la reinserción social y económica de las personas repatriadas mexicanas con el fin de que su retorno al país sea digno, productivo y apegado a los principios fundamentales en materia de derechos humanos” (2018b), con este programa el Gobierno Mexicano busca que los connacionales que regresan a nuestro país se integren a la sociedad y en el aspecto económico. Este programa tiene una oficina en cada uno de los estados.

Estos son los tres programas que tiene el Gobierno Federal, pero que también operan en los Estados y Coahuila no es la excepción los Grupos Betas están en las dos principales fronteras como lo son Ciudad Acuña y Piedras Negras; El programa Paisano tiene módulos de atención en las carreteras del Estado y en el caso de Programa de Somos Mexicanos hay una oficina para atender este programa en la Ciudad de Saltillo. Pero también el Gobierno del Estado de Coahuila tiene un Programa para protección a los migrantes como lo es la Casa del Migrante, con parte de su presupuesto de Apoyo del Fondo para Migrantes.

Los Derechos Sociales han sido producto de grandes movimientos sociales, han sido “producto de revoluciones y luchas políticas, han sido reconocidos a grupos o

colectividades, como la clase trabajadora en forma de derechos laborales y a la seguridad social, o a individuos en estado de necesidad, en forma de derecho de subsistencia” (Arango, 2015, párr. 1) atendiendo a esto nos enfocaremos en cuales derechos sociales tienen los migrantes reconocidos, según el Artículo primero constitucional nos dice que todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocido por la Constitución y en los tratados internacionales en los que México es parte y no solo eso, nos dice que el Estado Mexicano garantizara que estos se cumplan, en el artículo tercero nos dice que tiene derecho a recibir educación; en su artículo 4 nos expone que toda persona tiene derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y además dice que el estado garantizara que se cumpla este derecho; también nos señala que toda Familia tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, en ese mismo artículo en su párrafo nueve nos dice que todos los niños y las niñas tendrán derecho que se les satisfaga de sus necesidades de alimentación, salud y educación y además en este en su artículo 33 nos indica que los extranjeros gozaran de los derechos y garantías que reconoce esta constitución, por lo tanto atendiendo a lo anterior podemos decir que las personas extranjeras, sin importar su modo de internarse en México, deben de gozar de todos los derechos humanos concedidos en la Constitución y además de los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte. En base a esto vemos que el Trabajo Social es importante para la creación de las políticas públicas adecuadas para que el puedan otorgar a los migrantes extranjeros los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

4- El Trabajo Social como apoyo para la Creación de las Políticas Sociales

Con base a la Declaración de Nueva York se busca cambiar el paradigma de ver la problemática de los migrantes, está debe de estar enfocada a la obtención de los derechos humanos, en este sentido el Trabajo Social colaborará para crear un nuevo paradigma sobre las Políticas Públicas que se deben de implementar para las personas migrantes y con esto ayudar a que se de justiciabilidad de los derechos Fundamentales, “La justiciabilidad se refiere a la posibilidad de que un problema sea dirimido en foros judiciales o cuasi judiciales” (Derecho a la Educación, 2018, párr. 2), por este término podemos entender que

los derechos que son violentados puedes tener un recurso eficaz para poder hacer dirimir la situación ante los tribunales correspondientes y con esto poder tener una garantía para que los que comentan alguna infracción de violación de derechos respondan por esto, con esto se garantiza la audiencia para las que las personas que son violentadas en sus derechos puedan tener una voz ante los tribunales competentes.

En estos últimos años la movilidad de las personas ha aumentado en grandes cantidades, este fenómeno social sin duda alguna es un área de oportunidad para el Trabajo Social, buscando en todo momento la solución a la problemática que se da con la movilidad de las personas, sin duda las políticas sociales del país y del Estado de Coahuila no están preparadas para estos nuevos retos, esto lo podemos ver con las políticas públicas que se implementan, son en su mayoría políticas migratorias.

“El trabajo social es una profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas” (Federación Internacional de Trabajo Social, 2014, párr. 5), de esta definición partimos que el trabajo social es una profesión que en su práctica promueve el desarrollo social y las relaciones que se dan de manera consensuada esto para que las personas tengan una vida digna; el trabajo social tiene como principios fundamentales “la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad...” (2014). Enfocándonos directamente al problema de la migración los profesionales del trabajo social deben buscar promover un cambio en la problemática de los migrantes y buscar siempre en todo momento el desarrollo social, tomando en cuenta en todo momento “los factores históricos, socioeconómicos, culturales, geográficos, políticos y personales interconectados sirven como oportunidades y/o barreras para el bienestar y el desarrollo humano. Las barreras estructurales contribuyen a la perpetuación de las desigualdades, la discriminación, la explotación y la opresión” (Federación Internacional de Trabajo Social, 2014, párr. 9).

El Trabajo Social debe romper el paradigma de las políticas migratorias y dar soluciones a todas las personas, sin importar su nacionalidad, sobre los mecanismos de para poder garantizar la consecución de los derechos humanos que se consagran en la Constitución,

además con base en sus principios, el trabajo social, puede crear políticas públicas para que los migrantes puedan integrarse social y económicamente al país, esto con fundamento en el artículo 33 constitucional que dice que todos los extranjeros gozaran de los derechos humanos que están en la Constitución Mexicana este reafirmando lo que dice el Artículo primero de mismo ordenamiento que nos dice que todas las personas gozaran de los derechos humanos estén reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, como mencionábamos anteriormente en ningún momento se hace un distingo de las entre que solo Derechos Humanos se darán de manera exclusiva a las personas de Nacionalidad Mexicana, el principal problema que enfrentaríamos para implementar estas políticas públicas seria el modo de financiamiento, la declaración de Nueva York de para los Refugiados y los Migrantes es muy clara al decir que existirá apoyo financiero para los países que sean países de acogida.

Las áreas de oportunidad que tiene el Trabajo Social en base a los derechos humanos que son más violentados sistemáticamente por el estado mexicano a las personas Extranjeras que no ingresan de manera legal a país son la Educación, especialmente para niños y niñas; la salud, se les brinda servicios básicos de salud a los migrantes, pero si se tiene una enfermedad grave no se atiende; derecho al trabajo, en este sentido se debe buscar que los migrantes tengan acceso al trabajo y que los trámites para hacerlo sean más flexibles, esto traerá consigo el ingreso a las Seguridad Social. En Coahuila podemos ver que existe un presupuesto asignado para el apoyo al Fondo de los Migrantes, pero esto no es suficiente, debemos de hacer una sinergia de los tres órdenes de Gobierno y la participación de más asociaciones civiles que busque interactuar con el Gobierno para poder hacer programas en este sentido, pero lo más importante de todo es buscar como los migrantes puedan tener en su poder la manera de exigir la Justiciabilidad de sus derechos.

5- Conclusiones.

Con basen en el Artículo Primero Constitucional, en el Artículo 33 y en la Declaración de Nueva York el Trabajo Social debe de cambiar paradigma de la políticas Públicas para los migrantes debemos de pasar de políticas migratorias a políticas sociales para los migrantes,

con base a las estadísticas que vimos sabemos que México es un país con gran flujo de migrantes, sabemos que muchos migrantes son deportados, pero también sabemos que muchos migrantes se quedan en nuestro país y en el Estado de Coahuila. El fenómeno de la migración es uno de los principales problemas que debemos enfrentar en nuestro país a nivel federal y con ello permear a los Estados, esto para buscar que los migrantes tengan una vida digna, que las familias migrantes tengan una hogar en donde vivir, que sus hijos puedan ir a una escuela, debemos de ver que México puede ser país de acogida, es decir, un país todas las personas tengan salvaguardados todos sus derechos humanos, tengan acceso a una Justiciabilidad de los Derechos Fundamentales, para esto se necesitara crear políticas públicas enfocadas en la Protección de los Derechos Humanos, no solamente para los mexicanos que regresan a su país de origen, sino para todos aquellos extranjeros que no pueden alcanzar a el famoso sueño americano y que se quedan a mitad del camino por muchas circunstancias, es por esto que es importante el Trabajo Social en este fenómeno de la movilidad de las personas.

No podemos exigir a nuestro vecino del norte, lo que nosotros no les damos a nuestros vecinos del sur, seamos parte de un mundo que no tenga límites territoriales, en donde alcanzamos a disfrutar todas las personas igualdad de oportunidades, sin ninguna distinción de nacionalidad, eso es lo que busca la declaración Universal de los Derechos Humanos, como decía Seneca "No he nacido para un solo rincón, mi patria es todo el mundo."

Referencias Bibliográficas

- Arango, R. (2015). *Archivo Jurídicas UNAM*. Recuperado de
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/27.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes*. Nueva York.
- Derecho a la Educación. (2018). *Derecho a la Educación*. Recuperado de <http://www.right-to-education.org/es/issue-page/justiciabilidad>
- Federación Internacional de Trabajo Social. (2014). *Definición Global del Trabajo Social*. Recuperado de
<http://www.adasu.org/prod/1/487/Definicion.Global.del.Trabajo.Social..pdf>
- Instituto Nacional de Migración. (12 de Octubre de 2017). *Grupos Beta de protección a migrantes*. Recuperado de <https://www.gob.mx/inm/es/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>
- Instituto Nacional de Migración. (2018a). *Programa Paísano INM*. Recuperado de
<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-paisano-del-inm>
- Instituto Nacional de Migración. (2018b). *Somos Mexicanos*. Recuperado de
<https://www.gob.mx/inm/es/acciones-y-programas/estrategia-somos-mexicanos>
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). *ONU, Refugiados y Migrantes*. Recuperado de <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>
- París, M. D., Ley, M., y Peña, J. (2016). *Migrantes en México Vulnerabilidad y Riesgo*. Tijuana, B.C.: Organización Internacional para las Migraciones.
- Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria. (2018). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. Mujeres y Hombres*. Ciudad de México: Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos / Segob.

Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación. (27 de febrero de 2018). *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias Mujeres y Hombres 2017*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos_2017

Unidad de Política Migratoria, SEGOB. (2017). *Boletín Mensual de Política Migratoria 2016*. Mexico Distrito Federal: Secretaría de Gobernación.

Política social en México para la atención a la vejez rural: tensiones, contradicciones y retos.

Rosa María Flores Martínez²²⁴

María Elena Ramos Tovar²²⁵

Resumen

El objetivo de este trabajo consiste analizar desde una visión sociohistórica, las acciones emprendidas por parte del Estado en materia de política social, dirigida hacia las personas adultas mayores en contextos rurales. Partiendo del supuesto de que se carece de una política integral que incida en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población envejecida en las zonas rurales, básicamente se advierte que las acciones emprendidas por el Estado son de carácter reactivo y residual, tal es el caso del Programa Pensión para Adultos Mayores, implementado por el gobierno federal. El enfoque teórico retoma elementos de Autes (2004) para analizar las tensiones y oposiciones que existen entre la esfera económica y la esfera política, que repercuten en la esfera social. La metodología empleada consistió en un análisis documental. Entre los resultados obtenidos a partir del análisis teórico, se muestra que el Estado actualmente realiza acciones focalizadas en materia de vejez, con el propósito de paliar parte de las condiciones de pobreza que prevalecen en el país, particularmente en aquella población adulta mayor que no cuenta con ingresos por pensión o jubilación. Pero, en realidad, sólo es eso, una medida reactiva, ante un problema estructural que no ha sido superado, sino que continúa estando presente. Por lo anterior, se propone realizar acciones en materia de política social de atención a la vejez, que integren tanto la esfera económica como la esfera política, generando un verdadero reconocimiento político de las personas adultas mayores, como ciudadanos con derechos.

Palabras clave: política social, personas adultas mayores, vejez, pobreza.

²²⁴ Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL. Correo: rosamariaflores1@gmail.com

²²⁵ Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL. Correo: maelenaramos@hotmail.com

Introducción

La población mexicana a lo largo del siglo XX ha pasado por diversos procesos y acontecimientos sociohistóricos y demográficos, que han repercutido en las actuales condiciones y calidad de vida de la población. Dentro de estos cambios, el envejecimiento poblacional es un fenómeno creciente que ha cobrado relevancia en las últimas décadas, especialmente por los efectos e implicaciones que trae consigo en términos económicos, políticos, sociales y familiares.

En México el tema del envejecimiento poblacional así como las políticas sociales enfocadas a atenderlo se dan en un marco de contradicciones sociales y económicas, en este sentido, dichas políticas han sido objeto de constantes cambios y orientaciones, originadas en gran medida a partir de los intereses y prioridades de la cambiante agenda de cada gobierno, lo cual ha traído como consecuencia la falta de una política social integral que garantice el bienestar de la población envejecida (Vivaldo y Martínez, 2012).

Particularmente en los contextos rurales, el envejecimiento de la población acontece en condiciones de vida precarias y al margen de la seguridad social, dado que la mayoría de las actividades productivas que las personas realizaron a lo largo de la vida fueron de carácter informal. De ahí que la salida de la actividad productiva no está determinada por la jubilación, sino que se trabaja “hasta que no se puede más”; las personas dejan la actividad laboral sin ningún tipo de prestación, asimismo en la mayoría de las localidades rurales prevalecen condiciones de pobreza (Robles, Vásquez, Reyes y Orozco, 2006). Por lo que al llegar a la vejez las personas dependen, en su mayoría, de los apoyos familiares o de los programas de gobierno.

Dicho lo anterior, se parte del supuesto de que la población adulta mayor que vive en las zonas rurales se encuentra inmersa en condiciones de vida desfavorables (pobreza, desprotección social, escases de empleo, bajos ingresos y diminución de redes de apoyo debido a la migración), que se agudizan aún más en la vejez. Bajo este contexto, surge la siguiente hipótesis: se carece de una política integral que incida en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población envejecida en las zonas rurales, básicamente se advierte que las acciones emprendidas por el Estado son de carácter reactivo y residual, tal

es el caso del Programa Pensión para Adultos Mayores, implementado por el gobierno federal.

Ante tal escenario, se observa que existe una paradoja, por un lado, el programa no ha logrado garantizar de forma efectiva condiciones de bienestar social y económico para la población adulta mayor de las zonas rurales, sin embargo, por otro lado, desafortunadamente de no existir este programa las condiciones de las personas adultas mayores que viven en este contexto serían peores, puesto que en algunos casos representa su único ingreso.

Así, tomando en cuenta este contexto en conjunto con el acentuado crecimiento de este grupo poblacional en las zonas rurales, el objetivo general que se plantea en este artículo consiste en analizar desde una visión sociohistórica, las acciones emprendidas por parte del Estado en materia de política social dirigida hacia las personas adultas mayores en contextos rurales. De igual forma, se discute el Programa Pensión para Adultos Mayores desde su creación hasta el impacto que ha tenido.

Antecedentes

El envejecimiento poblacional es un fenómeno que está marcado el siglo XXI, sin embargo, sus antecedentes se originan a finales del siglo pasado, trayendo consigo profundas modificaciones en las estructuras familiares, sociales, económicas y culturales de cada país, como consecuencia del desarrollo económico y social de cada región (Del Popolo, 2001).

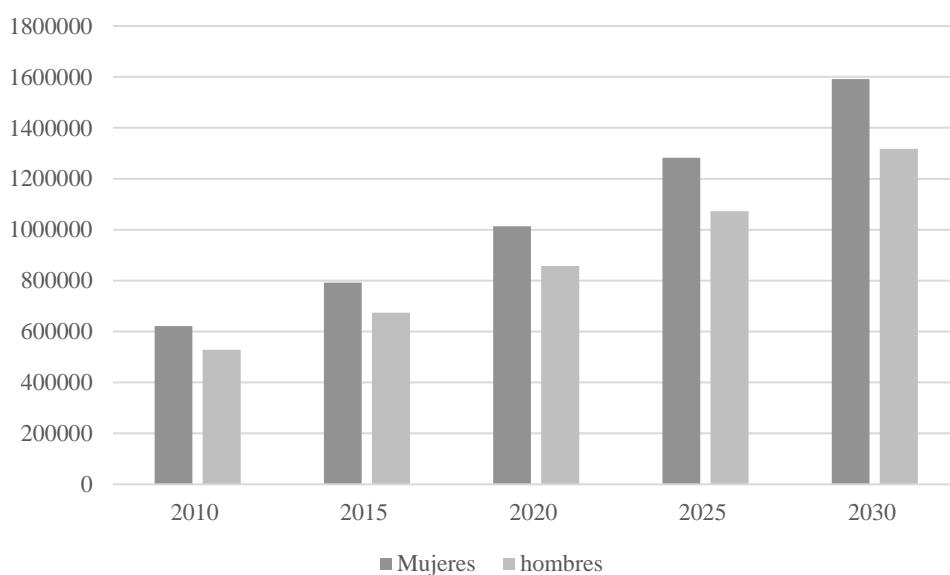
En América Latina y el Caribe, de acuerdo con Guzmán (2002) el proceso de envejecimiento demográfico se está presentado con mayor rapidez de lo que se presentó históricamente en otros países desarrollados. Siguiendo la tendencia a nivel regional, México es un país que actualmente se encuentra en pleno proceso de la transición demográfica, en donde uno de los fenómenos que la caracteriza es precisamente el intenso y acelerado proceso de envejecimiento poblacional, observándose así una transformación de la estructura poblacional, que es reflejo del incremento absoluto y relativo de las personas adultas mayores, por lo que en términos generales se podría decir que en el país “transitamos de una población joven a una más envejecida” (González, 2015, p. 113).

Según datos de la Encuesta Intercensal 2015, en el país, la población total para ese año fue de 119, 530, 753 habitantes, de los cuales 12, 236, 321 son personas de 60 años o más, lo

que en términos relativos representa el 10.2% de la población total, cabe señalar que al distinguir según el sexo de las personas se muestra que la mayoría son mujeres (53.7%); además, un dato interesante es que, aunque el grupo de edad de 60 a 64 años presenta una mayor proporción en términos porcentuales (31.3%), el grupo de 75 años y más también tiene una proporción elevada (27.0%) (INEGI, 2015).

Pese a que en términos generales México es aun predominantemente joven, para el año 2030 se espera que la proporción de personas adulta mayores será de 14.9% y en 2050 aumentará a 24.7% (González, 2015, p. 113). En la gráfica 1 se puede observar cómo el número de personas irá aumentando constantemente durante los próximos años, siendo más acentuada esta tendencia en el caso de las mujeres (CONAPO, 2015).

Gráfica 1. Población de 60 años o más en México, periodo 2010-2030



Fuente: elaboración propia con base en CONAPO, 2015.

Aunado a lo anterior, puesto que este análisis está enfocado en la situación de las personas adultas mayores que habitan en zonas rurales, es importante señalar que de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), 23.0% de la población mexicana habita en las comunidades rurales²²⁶, de los cuales 10.9% son personas adultas mayores, siendo el grupo de 75 años y más el que cuenta con un porcentaje más

²²⁶ Localidades con menos de 2500 habitantes.

elevado (30.7%) de personas, es decir, en las comunidades rurales la población está más envejecida.

Este dato es relevante debido al hecho de que conforme se incrementa la edad, existe una mayor probabilidad de requerir distintos tipos de apoyo y dadas las condiciones de pobreza, desigualdad social y baja protección social que forman parte del contexto rural mexicano, es necesario tomar acciones que consideran estos aspectos y actúen en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Política social y vejez

A nivel global el fenómeno del envejecimiento acontece en el marco de una serie cambios y reconfiguraciones, en donde las políticas sociales enfocadas en las personas adultas mayores se estructuran a partir de tensiones, acuerdos, permanencias y transformaciones; además, son influenciadas por dimensiones no sólo sociales, sino también económicas y políticas; así, estos tres elementos “entretejen y reconfiguran el contexto donde la población envejece y es atendida” (Avalos, 2014, p. 418).

En la época actual caracterizada por una fuerte influencia neoliberal se observa que “el discurso económico domina fuertemente sobre el discurso político”, de esta manera, el sistema de carácter liberal que permea a la sociedad funciona en la desigualdad, la cual produce exclusión, o como Autes (2004, p. 20) lo llama, una desligadura, que sucede cuando se fragiliza el vínculo entre la esfera económica respecto a la esfera política, en donde pareciera que el problema se encuentra en lo social (vejez), pero no hay que confundirse, en realidad las tensiones se presentan entre la esfera política y la económica, entre el ciudadano con derechos y el individuo libre. Comprender lo anterior, contribuye a contextualizar la configuración de política social implementada por el Estado, en materia de atención a la vejez.

Siguiendo a Huenchuan (2003, p. 4) las políticas de vejez son acciones que el Estado²²⁷ realiza en torno a aquello que es considerado como problema, en este caso respecto a los efectos sociales, económicos y culturales del envejecimiento poblacional e individual. De

²²⁷ Entiéndase que el Estado no es sólo el aparato burocrático de gobierno, sino la confluencia de distintos actores, tales como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, entre otros; mismos que no siempre están de acuerdo, sino que se encuentran inmersos en una serie de conflictos y tensiones.

ahí, cabe señalar, que es hasta las últimas décadas cuando el tema de la vejez ha sido incorporado dentro de agenda pública, años atrás se consideraba que “los problemas del envejecimiento y de los viejos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual en cada caso”.

Misma Huenchuan (2003) plantea que el objeto de las políticas de atención a la vejez puede ser construido bajo distintos enfoques, esto a nivel de políticas públicas. En relación con lo anterior, la autora identifica cuatro enfoques: la pobreza, la integración social, la exclusión social y los derechos. Se advierte que cada uno de estos enfoques define el estado en cuestión de forma diferente, por lo que las acciones construidas en materia de política social adquieren una naturaleza particular, en cada uno de los enfoques.

Específicamente en el caso de la vejez como asunto de exclusión social, según Huenchuan (2003) esta visión trae consigo fuertes implicaciones, pues la edad (cronológica, social y biológica) genera condiciones de vulnerabilidad, en otras palabras, es un factor de riesgo; por ejemplo, la edad cronológica, puede ser un factor que genere susceptibilidad, especialmente cuando a partir de ésta se obliga a la jubilación; respecto a la edad fisiológica, cuando se desarrollan limitantes, debido a que no existen mecanismos institucionales adecuados para su tratamiento.

En relación con la edad social, cuando la vejez es concebida como una etapa de perdidas, generando estereotipos y prejuicios en torno a la vejez, así como invisibilidad o discriminación; desde esta visión, las políticas de vejez que tienen como fundamento el enfoque de exclusión social, se abocan a prever y desmantelar los factores que originan la exclusión social de las personas adultas mayores, ya sea a nivel grupal o individual (Huenchuan, 2003).

Respecto a la vejez como asunto de derechos, este tema ha generado diversas controversias y contraposiciones, debido a que el sólo reconocimiento de la igualdad de derechos no ha producido ningún cambio en la situación de desventaja social de las personas adultas mayores, por lo que se requiere un reconocimiento político de sus derechos, de manera que puedan hacer oír su voz y rectificar su situación de desventaja (Young, citado por Huenchuan, 2003, p. 9).

De esta forma, lo anterior supone que no sólo existen los derechos individuales, sino que es posible hablar de derechos colectivos, en este caso de los derechos de las personas adultas mayores como titulares de derechos, mismos que surgen a partir de distintos hechos históricos y sociales; por lo que, para efectos de política social, se advierte un cambio de paradigma, en el que los derechos de las personas adultas mayores ganan espacio en la agenda internacional (Huenchuan, 2003), lo cual como veremos más adelante también incide en las agendas nacionales.

Ahora bien, Naciones Unidas (2011) enfatiza en que es importante diferenciar los enfoques sobre los que se construyen las políticas dirigidas a las personas adultas mayores, dado que, a partir de la definición de la vejez, como aspecto de una cuestión social, se diseñaran las propuestas para lograr ciertos objetivos. En este sentido, Naciones Unidas identifica dos paradigmas, el tradicional, en donde la vejez ha sido construida como una etapa de pérdidas y carencias (económicas, físicas y sociales); y el enfoque en derechos, el cual promueve el reconocimiento de las personas adultas mayores como sujetos de derecho y no solamente beneficiarios.

Después de esta breve revisión, de algunos de los enfoques que han definido la construcción de las políticas sociales dirigidas hacia las personas adultas mayores, es evidente que comprender la naturaleza del fenómeno en cuestión, en este caso la vejez, es un asunto complejo, pues se entrecruzan cuestiones de índole económico, social, político y cultural, por lo que las acciones que se tomen al respecto, bajo cada una de las definiciones, tendrán una connotación diferente.

Aunque si bien las clasificaciones y enfoques antes señalados brindan elementos para comprender la naturaleza de las políticas sociales enfocadas en la vejez, éstas no son mutuamente excluyentes, sino que al momento de implementarlas, la realidad muestra que existe conflictos y tensiones, pues mientras se promueve desde el ámbito internacional el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, en la práctica prevalecen condiciones de desigualdad, inequidad y exclusión, además en diversos casos se sigue considerando a las personas como beneficiarias de la asistencia social. Por lo que se corre el riesgo de un vaciamiento de la normativa establecida en materia de derechos de las

personas adultas mayores, en ese sentido, no sólo se requiere el reconocimiento sino también de justicia redistributiva (Fraser, 2008).

Esbozo histórico de la política social de atención a la vejez en México

En el país la construcción e implementación de políticas sociales destinadas a la atención de grupos sociales en situación de vulnerabilidad ha tenido constantes cambios y orientaciones, permeadas en gran medida por los intereses y prioridades de la agenda pública de cada administración de gobierno, la cual cambia conforme se termina las administraciones sexenales; en este sentido, las políticas para la atención de las personas adultas mayores no ha sido una excepción (Vivaldo y Martínez, 2012).

Al hacer un recorrido histórico de la implementación de acciones por parte del Estado para atender los problemas vinculados con la vejez, se encontró que previo al surgimiento de la acción estatal, los problemas de la vejez eran considerados una situación individual, atendidos principalmente por la familia y en casos de desamparo extremo, por las instituciones religiosas, bajo los mandatos de la filantropía y la caridad; cabe decir, que la atención emanada desde las organizaciones religiosas dieron pauta a la instauración de la Dirección General de Beneficencia Pública creada en 1862; posteriormente, durante el Porfiriato se crearon instituciones para la atención de grupos dependientes, entre ellos las personas adultas mayores (Razo, 2014).

Fue hasta la década de los setentas cuando la atención específicamente en el tema del envejecimiento se hizo más evidente, especialmente en administración de José López Portillo, en este periodo se crearon dos importantes instituciones para la atención de las personas adultas mayores, por un lado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en 1977 y, por otro lado, el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN) en 1979; este último considerado un organismo descentralizado, cuyo propósito fue “la protección, ayuda, atención y orientación de la población senecta, así como el desarrollo de acciones asistenciales del gobierno federal” (Vivaldo y Martínez, 2012, p. 28).

En este momento es importante enfatizar que un hecho importante que incidió en que la vejez se incorporara en la agenda pública nacional fue la participación de las organizaciones no gubernamentales, de manera específica, a partir del trabajo realizado por Dignificación de la Vejez, A.C. Creada en 1977 debido al interés y trabajo de personajes

como Emma Godoy, así como demógrafos y especialistas del área, el trabajo de este grupo representó un punto central para la introducción de la problemática de las personas adultas mayores en la agenda del gobierno (Vivaldo y Martínez, 2012; Razo, 2014).

El INSEN nace a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar institucionalidad a la política de vejez, desde su origen este organismo fue constituido como un organismo descentralizado²²⁸, con el fin de atender el problema de la pobreza y la integración social (INSEN, 1982 citado por Razo, 2014, p. 81). Sin embargo, aunque la política pública de atención a la vejez en México contaba con institucionalidad, a través del INSEN, este hecho no fue suficiente para que dicha política tuviera un alcance e impacto a nivel nacional, además, las representaciones en cada uno de los estados del país tenían escasos recursos económicos, humanos, técnicos y materiales (Razo, 2014).

Asimismo, pese a que a nivel internacional en el año 1982 se llevó a cabo la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en Viena, Austria, de la cual se desprende el Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento, como primer instrumento internacional en torno al envejecimiento poblacional (ONU, 1982). En el plano nacional, según Vivaldo y Martínez (2012) no hubo el efecto esperado, pues a partir de 1982 en la administración de Miguel de la Madrid, el tema del envejecimiento comenzó a desdibujarse de la agenda pública, en este periodo el INSEN continúo trabajando, pero sin ningún impulso.

El periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se caracterizó por el establecimiento de programas de reestructuración y estabilización, mismos que se instauraron bajo la idea de “modernización” y liberalismo social; al respecto, habría que decir, que el principal programa social de este sexenio fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), focalizando a los extremadamente pobres como beneficiarios de este programa (Brachet-Márquez, 2010).

En cuanto a las acciones relacionadas con la atención de la vejez, Vivaldo y Martínez (2012) mencionan que éstas se encuentran ausentes a nivel de agenda pública, sólo continuaron trabajando las instituciones que tenían la responsabilidad de atender a este

²²⁸ Esta descentralización del INSEN se planteó siguiendo con la reforma administrativa de desconcentrar ciertas funciones del poder central, pero sin desligarlo de la tutela del Estado (Razo, 2014).

grupo este etario, además se agrega que, durante esta época, la participación del sector privado para la atención de las personas adultas mayores aumentó.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se presentó una crisis financiera que originó un rescate financiero internacional, justo en ese periodo se realizó una reforma importante al sistema de pensiones, que consistió en el traspaso de las cotizaciones para la jubilación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a cuentas bancarias individuales, denominadas Afores o Fondos para el Retiro (Brachet-Márquez, 2010).

Así, en este sexenio se buscó consolidar el modelo neoliberal, con una atención social centrada sólo en los grupos más marginados, en este sentido, las personas adultas mayores figuraron como uno de los sectores más desfavorecidos, especialmente debido a la salida del mercado laboral formal, esto se encuentra plasmado en Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Vivaldo y Martínez, 2012).

En materia de envejecimiento y vejez, la administración 2000-2006 marca un cambio de paradigma, reflejado en la inclusión del tema del envejecimiento poblacional en el Plan Nacional de Desarrollo y en las estrategias de acción que de él se desprenden. Además, en el año 2002, con la creación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, se presentó un logro importante en materia de derechos sociales, que fueron instituidos a partir de las recomendaciones hechas por organismos internacionales.

Especialmente a partir de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, llevada a cabo en Madrid, en el año 2002 cuyo resultado fue la creación de la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, a partir de este último se hace una serie de recomendaciones para la adopción de medidas, que básicamente se dividen en tres orientaciones prioritarias: 1) las personas de edad y el desarrollo; 2) el fomento de la salud y el bienestar en la vejez; 3) la creación de un entorno propicio y favorable (ONU, 2002).

A nivel nacional, en el mismo año 2002 se crea la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002, p. 1), la cual tiene su fundamento en cinco principios rectores: autonomía y realización; participación; equidad; corresponsabilidad; y atención preferente; el objetivo de esta Ley consiste en: “garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento”, a

través de la regulación de la política pública nacional y la participación de la administración pública federal, las entidades y los municipios.

Este documento normativo, representa el fundamento del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), antes INSEN, el cual es el organismo rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores en el país, teniendo por objetivo general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella; cabe resaltar que el Instituto cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002). De esta manera, dicha institución:

Procurará el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, entendiéndose por éste, el proceso tendiente a brindar a este sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrolle su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente. (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002, p. 13)

A pesar de las capacidades, atribuciones y obligaciones establecidas en la Ley, de acuerdo con Vivaldo y Martínez (2012), el INAPAM no ha logrado consolidarse como organismo rector para el diseño de las políticas públicas en México en materia de envejecimiento y vejez, aunque este hecho involucra diversos factores, las autoras lo atribuyen a razones de tipo económico, es decir, debido al bajo presupuesto asignado.

Ahora bien, en la actualidad el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, articula y define los objetivos de las políticas públicas del país, en donde una de las estrategias principales es el logro de un “Méjico Incluyente”, particularmente respecto al tema de la vejez, el documento establece que se “propiciará el desarrollo humano integral de los adultos mayores brindándoles todas las oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de vida digno y sustentable” (Secretaría de Gobernación, 2013, p. 53).

Aunque, de ahí a que se lleve a cabo hay una enorme distancia, tal como afirma Chaves (2012, p. 19), “hay un divorcio entre lo que señalan los textos normativos de distinto orden y la realidad que se experimenta, caracterizada por la invisibilización de las necesidades de

los usuarios”, en este caso, de las condiciones y requerimientos de personas adultas mayores rurales, puesto que gran parte de las políticas que se diseñan son de carácter residual y focalizadas, que concibe a las personas envejecidas como grupos vulnerables y no como ciudadanos con derechos.

Condiciones socio-históricas de las personas adultas mayores del México rural

En México, el aumento del grupo poblacional conformado por las personas adultas mayores no es un problema, el problema son las condiciones en las que el envejecimiento poblacional se está presentando. En términos de Políticas bienestar, el envejecimiento poblacional representa un logro, no obstante, también han generado preocupación, dadas las condiciones de vulnerabilidad presentes entre gran parte de la población, especialmente en el contexto mexicano, y más aún, en el contexto rural.

Según Vásquez (2010), la vejez rural en México se encuentra abandonada, las personas adultas mayores que habitan en estos contextos enfrentan diversos problemas, entre ellos, la crisis agrícola, la migración de los habitantes más jóvenes, la pobreza, la disminución de las redes de apoyo y los programas sociales de carácter residual, cuyo resultado, en ocasiones, genera ruptura de los lazos de solidaridad entre los habitantes de las comunidades.

Pero estas condiciones no son producto de las actuales circunstancias, sino que tienen sus raíces en distintos eventos sociohistóricos, uno de ellos es la Revolución Mexicana, la cual trajo consigo diversos cambios para los habitantes de las zonas rurales del país, uno de ellos quizá el más importante fue la reforma agraria. Al respecto, Mora y Oliveira (2010) señalan que el proceso de la reforma agraria, en sus primeras etapas, significó una mejora para el sector campesino, sin embargo, no tuvo los efectos esperados, pues en un contexto de expansión demográfica, la producción de minifundios era insuficiente para satisfacer las necesidades de la población rural, que propició en los años cuarenta la intensificación de los flujos migratorios hacia las áreas más urbanizadas, impulsando la creación de una oferta de mano de obra necesaria para el desarrollo industrial.

Según Vázquez (2010), a partir de 1950 se inicia el proceso de envejecimiento en zonas rurales, el cual se consolida en 1970, durante este proceso se termina el reparto de tierras, al mismo tiempo que comienza una transformación de las actividades económicas, que perdura hasta 1980, con el fuerte impulso a la actividad económica vinculada con el

petróleo, así como con el crecimiento urbano y la implementación del modelo económico neoliberal.

Así, los años ochenta también fueron objeto de múltiples y recurrentes crisis económicas, que incidieron en la transición del modelo de sustitución de importaciones a otro orientado al mercado externo; en medio de este proceso se presentó un estancamiento de inversiones y se elevó la deuda pública, lo cual repercutió en el ajuste de las políticas sociales a un alto costo, pues hubo una caída de los salarios reales que orilló a las familias a tomar distintas medidas, entre ellas, la participación económica de varios miembros de las familias y las remesas, que implicaron la migración hacia Estados Unidos (Mora y Oliveira, 2010).

Por lo que, en la segunda mitad de 1990 se intensificó el flujo migratorio de la población rural hacia la frontera norte y hacia Estados Unidos, lo que afectó a la gran mayoría de las comunidades campesinas que se empobrecieron aún más, al entrar en un proceso de descapitalización de inversiones en su producción, es decir, se generó un creciente abandono del campo y una migración de la población rural hacia las ciudades, en busca de mejores condiciones de vida (Vásquez, 2010).

Cuando se logró implementar el modelo económico liberal en México, Vásquez (2010) advierte que éste tuvo un impacto negativo en la calidad de vida de los campesinos, especialmente en relación a la comercialización de los principales productos agrícolas, lo que propició una disminución de ingresos y, por lo tanto, incidió en el deterioro del nivel de vida de la población; dicha situación, repercutió a inicios de los noventa en un descenso de la curva de masculinidad en todos los grupos de edad, así como en el aumento de las actividades económicas enfocadas en los servicios y la intensificación de la migración.

Bajo este contexto sociohistórico y económico, el fenómeno de envejecimiento y la migración comenzaron a desarrollarse de forma conjunta en la población rural. El proceso de envejecimiento comenzó a acentuarse en las zonas rurales donde la crisis agrícola ha obligado a sus habitantes a emigrar; justo en estos lugares, es en donde se encuentra latente la inseguridad de las políticas sociales orientadas a los sectores campesinos y, específicamente, a las personas adultas mayores rurales (Vásquez, 2010).

Contexto económico y político que afecta la implementación del Programa Pensión para Adultos Mayores

Como se ha venido señalado, la cuestión social en este caso la vejez no puede ser analizada de manera aislada, para comprender la naturaleza de las condiciones y efectos del problema en cuestión, es necesario analizar de manera conjunta la esfera económica y política que inciden en la implementación de políticas sociales para la atención de la vejez en México, de manera particular en las zonas rurales del país.

De acuerdo con datos del Banco Mundial (2016, p. 1), México actualmente enfrenta en términos económicos una situación complicada, marcada entre otros aspectos “por bajos precios del petróleo, desaceleración del crecimiento en los principales mercados emergentes, y una recuperación gradual y desigual entre las economías avanzadas”, lo cual ha generado un contexto crítico para las finanzas públicas de México. De esta manera, según datos del mismo organismo, con la caída en el precio del petróleo se redujeron los ingresos fiscales; además, aunado a lo anterior, derivado de las decisiones políticas y las presiones externas generadas por el envejecimiento de la población, esto repercute en un cambio estructural a largo plazo, tanto en el tamaño, como en la composición del gasto público.

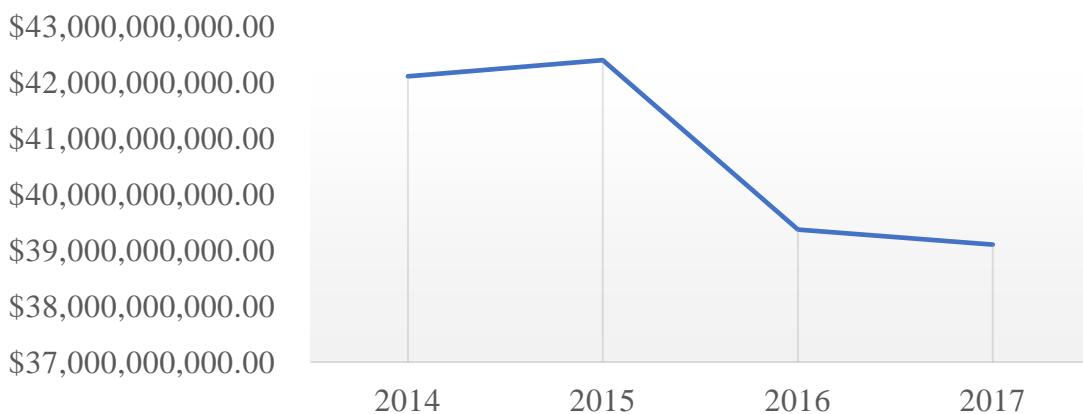
La economía mexicana en términos generales se está desacelerando, por ejemplo, en 2015 el crecimiento anual de PIB fue de 2.6%, mientras que en 2016 descendió a 2.3%²²⁹, otro de los factores es la depreciación del peso mexicano ante el dólar, así como el aumento del precios de las gasolinas en un 15-20 por ciento en enero de 2017 elevó la inflación anual de precios al consumidor en febrero de 2017 a 4.9%; a ello se le suma la incertidumbre generada por renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el futuro de las relaciones entre México y Estados Unidos (Banco Mundial, 2017).

A partir de la reducción en el precio del petróleo a finales del 2014, el Estado mexicano realizó recortes significativos en el gasto público para el periodo 2015 y 2016 (Banco

²²⁹ El crecimiento económico en 2016 fue impulsado casi exclusivamente por el consumo privado, apoyado por la baja inflación, las remesas de los trabajadores, la expansión del crédito, los salarios reales más altos y la creación de empleo en el sector formal (Banco Mundial, 2017).

Mundial, 2016). Lo anterior explica la reducción en el monto del presupuesto de egresos aprobado por la Federación para el programa federal Pensión para Adultos Mayores, cuya reducción es altamente visible en el ejercicio del 2016, así como monto aprobado para el ejercicio del 2017, cuyo monto descendió a \$39,100,540,522.0 (SHCP, 2017).

Gráfica 2. Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el ejercicio del Programa Pensión para Adultos Mayores, periodo 2014-2017.



Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP (2017).

Cabe señalar que existen 33 unidades responsables del ejercicio de los egresos en cada uno de los estados, dentro de los cuales los que tienen un mayor monto aprobado para el ejercicio del año 2017 son: México (\$1,437,118.0), Veracruz (\$1,373,900.0), Puebla (\$1,074,677.0), Sinaloa (\$1,007,247.0) Oaxaca (\$922,958.0) y Chiapas (\$800,740.0). Mientras que Nuevo León es uno de los estados con menor monto asignado \$84,288.0, junto con Quintana Roo, Campeche, Colima y Distrito Federal (SHCP, 2017).

Ahora bien, a partir de datos emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2017) se advierten tres puntos importantes: el primero, es que señalan un crecimiento en el país, sin embargo, continúan persistiendo las desigualdades, por un lado, las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales han asegurado la resistencia de la economía, pero, por otro lado, el crecimiento no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida de las familias mexicanas; el segundo, es que algunos sectores se beneficiaron con las reformas estructurales (energético, financiero y telecomunicaciones), no obstante, otros sectores continúan rezagados, debido, entre otros

factores a la corrupción, la informalidad arraigada y las regulaciones rigurosas, entre otros; el tercero, es que continua una brecha de desigualdad entre los ingresos de hombres y mujeres.

Considerando la situación económica que se está viviendo en el país, a causa de los factores antes señalados, se advierte que el gasto público en materia social se ve afectado, puesto que se han realizado ajustes en el gasto público, para ello la propuesta del Estado es disminuir los gastos de operación; disminuir la inversión en programas y proyectos de índole administrativa, de un 10.9% en 2013 a 3.2% en 2017, asimismo, aunque se redujo el gasto social, se buscó privilegiar programas que contribuyen a la reducción de la pobreza y que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales, por último, se promueve una mayor transparencia presupuestaria (SHCP, 2017).

Ante estas medidas se espera que las finanzas públicas del país se mantengan equilibradas, sin embargo, el reto es complejo, dadas condiciones económicas y políticas del país, pues como señalan Ribeiro, López y Mancinas (2007), aunque se han ampliado las políticas sectoriales de bienestar social y de servicios asistenciales en las últimas décadas, aún continúan prevaleciendo fuertes rezagos en las áreas en las que tradicionalmente se ha invertido más, especialmente en cuanto a las condiciones de pobreza que se presenta en gran parte de la población mexicana.

Elementos actuales e impacto del Programa Pensión para Adultos Mayores

En el año 2017 se estima que, en México, existen aproximadamente 6.8 millones de personas de 65 años y más que no reciben un ingreso superior a \$1,092 pesos mensuales, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo; de esta manera, tomando en cuenta la vulnerabilidad que esta cifra representa, así como el incremento de la población adulta mayor que se encuentran fuera de los sistemas institucionales de seguridad social y pensiones, el Estado ha establecido estrategias para proteger los derechos y el bienestar socioeconómico de la población, a través del aseguramiento de un ingreso mínimo a las personas adultas mayores, particularmente por medio del Programa Pensión para Adultos Mayores, (DOF, 2016).

Con la creación del Programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, en el año 2007, se focalizó la atención hacia la población más envejecida, que vivía en condiciones de pobreza y de marginación en localidades de hasta 2500 habitantes, para ser beneficiarios de este programa; dicho programa se implementó con el objeto de mejorar las condiciones de vida de esta población; el tipo de apoyo consistía básicamente en la entrega de un monto mensual por la cantidad de \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.), que se entregaba de manera bimestral, aunque sujeto a la disponibilidad presupuestal del programa (SEDESOL, 2007).

El Programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, tuvo algunas modificaciones; por ejemplo, en el año 2011 se extendió a localidades de hasta 30,000 habitantes; para el año 2012 dicho programa amplió su cobertura a todas las localidades del país, de esta manera, en junio de 2012 atendía 2.8 millones de personas adultas mayores a nivel nacional (SEDESOL, 2013).

Posteriormente, en el año 2013, con el cambio de gobierno de la actual administración (2013-2018), el programa denominado “70 y más” cambia su nombre por el de “Pensión para Adultos Mayores²³⁰”. Esta transformación ha tenido implicaciones significativas, puesto que se baja la edad de los beneficiarios a 65 años y se incrementa el presupuesto, por lo que el programa se expande y transforma su objetivo, centrándose especialmente en la población adulta mayor que tiene vulnerabilidad por seguridad social (CONEVAL, 2015a).

Cabe decir que, recientemente se modificaron las reglas de operación del Programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio del 2017, con la intención de garantizar y proteger los derechos de las personas envejecidas se eliminó el trámite de supervivencia en los módulos de atención²³¹ y se moderniza el proceso de registro, en este sentido, las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en cada entidad serán las responsables de

²³⁰ El programa otorga apoyos económicos de manera bimestral, por un monto de \$580.00 M.N. mensuales, asimismo, brinda un apoyo económico de pago de marcha por única ocasión de \$1,160.00 M.N.

²³¹ El personal de las delegaciones hará las visitas domiciliarias a los beneficiados, lo cual elimina la obligación de que personas adultas mayores de que acudan cada semestre a los módulos de atención para demostrar su supervivencia.

verificar la validez de la documentación presentada por los solicitantes, de igual forma, se encargarán de resguardar los expedientes de los beneficiarios del programa (DOF, 2016).

La cobertura de este programa es de alcance nacional y forma parte del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, que centra su atención en las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema de alimentación, así como personas que habiten en las denominadas Zonas de Atención Prioritaria. Cabe señalar que no es una política de carácter universalista, sino focalizada, cuya población objetivo son las personas de 65 años y más que sean mexicanas por nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en México y que no reciban una pensión mayor a \$1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo (DOF, 2016). Teniendo en cuenta lo anterior, las personas que reciban un monto mayor al antes mencionado quedan excluidos.

Ahora bien, respecto al impacto que el Programa Pensión para Adultos Mayores ha tenido en la población adulta mayor, de acuerdo con el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014–2015, emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL, 2015a), se advierte que la población atendida durante el año 2014 fue 5, 487, 664 personas, que significó un incremento de 13.12% respecto al año 2013, actualmente el programa opera en todo el país, en 2, 457 municipios y 85, 179 localidades.

Sin embargo, pese al incremento de la población incorporada en el programa, el nivel de cobertura se encuentra condicionado por los recursos económicos destinados para el mismo (CONEVAL, 2015a). Por tanto, ante el acelerado proceso de envejecimiento de la población en México, así como el incremento de la economía informal, especialmente en las regiones rurales, realmente no se garantiza que en los próximos años este programa vaya a continuar incorporando el creciente número de personas envejecidas en situación de vulnerabilidad por seguridad social.

Entre las observaciones que el CONEVAL (2015a, p. 6) realiza, a partir de la evaluación al desempeño 2014-2015 destaca que el programa “no ha identificado claramente el problema que busca atender”, por lo que en realidad no se considera que este programa tenga un enfoque de resultados, dado que no se ha generado información clara sobre el impacto que se pretende lograr en la población objetivo.

De igual forma, en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014, se analizan los indicadores de carencia social de la población mayor de 65 años durante el periodo 2008-2012, los datos muestran que el rezago educativo es el que prevalecen en mayor medida (65.9%); asimismo, por lo que respecta a la carencia por acceso a la seguridad social, ésta también se mantiene en proporciones elevadas (29.8%), aunque con una tendencia a la baja durante el periodo analizado, por ejemplo, en el 2008 fue de 34.2%, en el 2010 de 28.8% y, en 2012 de 26.5% (CONEVAL, 2015b).

A pesar de los avances que se han tenido en materia cobertura y alcance del Programa Pensión para Adultos Mayores, aún continúan existiendo fuertes rezagos para la población adulta mayor, de manera particular para las que viven en las zonas rurales, puesto que el envejecimiento poblacional ocurre de manera paralela con otros fenómenos, como la migración, el empleo informal, la disminución de las fuentes de apoyo y la pobreza, entre otros.

Así, considerando que el monto actual que otorga el Programa es de \$580.00 pesos mensuales, es importante cuestionar si este monto tiene un impacto en el bienestar socioeconómico y la calidad de vida de la población adulta mayor en México, de manera particular en las zonas rurales. Para discutir lo anterior, se analiza el monto de la canasta básica, de acuerdo con el CONEVAL (2017), la canasta alimentaria rural a precios actualizados a abril del 2017 tiene un costo diario de \$33.16 pesos por persona, lo que mensualmente equivale a \$994.85; si a ello se le suma la canasta no alimentaria que equivale a \$826.22 pesos mensuales, se advierte que el monto de gasto mensual de una persona en el área rural es de \$1821.07 pesos mensuales.

Por lo que, partiendo del supuesto de que realmente ese sea el gasto por concepto de canasta básica alimentaria y no alimentaria, se observa que el monto del programa representa sólo el 31.8% del ingreso que una persona requiere para cubrir algunas de sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación. De acuerdo con los datos mostrados, se advierte que en realidad el monto del programa es marginal, comparado con las necesidades de las personas adultas mayores. Sin contar que, en algunos casos, los gastos por cuestiones de salud son elevados.

Al hacer la revisión de la literatura se encontró un estudio realizado por De la O-Romero, Jiménez, Jiménez y Cortes (2016) en dos comunidades rurales del municipio de Texcoco, Estado de México: Santa María Tecuanulco y San Jerónimo Amanalco, que indagan sobre la condición física, social y económica de las personas adultas mayores que son beneficiarias del programa federal Pensión para Adultos Mayores, cabe decir, que el estudio utilizó una metodología mixta, entre los hallazgos se encontró que 96.0% de la población utiliza el apoyo del programa para alimentación y compra de medicamentos, sin embargo, dicho monto es insuficiente, dado que sólo puede cubrir parte de las necesidades básicas.

En relación con la satisfacción del programa, de acuerdo con los datos del mismo estudio 92.0% no se encuentran satisfechos, entre las principales causas, destacan las siguientes: retraso en la recepción del primer apoyo (hasta por 6 meses); retrasos en la fecha de pagos; problemas en los trámites, las reactivaciones se hacen como si fuera alta de primera vez; la información respecto al uso de tarjetas de pago son poco claras; y el monto de pago es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas (De la O-Romero et al., 2016).

Los datos reportados por este estudio son consistentes con el señalamiento que anteriormente se hizo respecto a la insuficiencia del monto del Programa. Al respecto, en un estudio realizado por Garay y Román (2016) que, aunque no analiza directamente el programa, brinda elementos para su discusión, a partir de otro programa similar realizado a nivel estatal, en Nuevo León²³², con población beneficiaria y no beneficiaria. En el estudio se menciona que, aunque el apoyo económico es un aspecto importante para la población adulta mayor entrevistada, aunado a ello se deben promover otras acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población, entre ellas, asesoría legal, atención médica, información nutricional, actividades recreativas, terapia física y/o psicológicas, fomento de las redes vecinales, entre otras (Garay y Román, 2016). Es decir, este tipo de programas deben ser más integrales, no sólo enfocados en el aspecto económico que, dicho sea de

²³² El programa se titula: Programa de Apoyo Directo al Adulto Mayor en Nuevo León, el cual inició en el 2004 con un apoyo de \$500 pesos mensuales, posteriormente en enero de 2010 dicho monto se incrementó a \$700 pesos (Garay y Román, 2016).

paso, es insuficiente. Asimismo, se deben tener indicadores claros, para posteriormente poder ser medidos de forma cuantitativa y cualitativa.

Reflexiones finales

A partir de la información revisada en este trabajo se advierte que la situación de las personas adultas mayores es compleja, ya que tiene múltiples aristas que no sólo están relacionadas con aspectos de índole social, sino también económico y político. De esta manera, en realidad el Programa Pensión para Adultos Mayores implementado a nivel federal, no es una política integral sino un programa focalizado, que busca paliar parte de las condiciones de pobreza que prevalecen en el país, particularmente en aquella población adulta mayor que no cuenta con ingresos por pensión o jubilación. Pero, en realidad, sólo es eso, una medida reactiva, ante un problema estructural que no ha sido superado, sino que continúa estando presente.

Dicho lo anterior, en segundo lugar proponemos, dadas las condiciones económicas, políticas y contextuales del país, la aplicación tanto de políticas focalizadas como de políticas universalistas, pero que no sólo contemplen el componente económico sino que vengan acompañadas de acciones integrales en donde exista un verdadero reconocimiento político, que incida en el plano social, de lo contrario las normativas y acuerdos legales sufrirán un vacío de contenido, quedando éstas sólo en un plano intencional.

Observamos a partir de los datos señalados anteriormente que el impacto que se genera a través del Programa Pensión para Adultos Mayores es mínimo e insuficiente, por lo que proponemos, para transformar las condiciones de vida de la población adulta mayor de las zonas rurales, ampliar el monto del apoyo otorgado con base en diagnósticos y evaluaciones (de proceso e impacto) periódicas del programa; asimismo el incremento del monto, debe estar acompañado de otras estrategias que consideren aspectos tales como: la salud, la educación, los entornos físicos y sociales, el empleo, la alimentación, la recreación, entre otros, es decir, que sea integral y que conciba a las personas como sujetos de derechos y no objetos de derecho.

Finalmente, en tercer lugar, consideramos que “el problema de los viejos” no es sólo de los viejos; las condiciones que se tienen en la vejez son productos de las etapas y condiciones previas. Así, cuando hablamos de una política integral, nos referimos a una política integral

desde edades más tempranas que consideren el aspecto económico y político, por ejemplo, si sabe que las personas están llegando sin una pensión a la vejez se tiene que contemplar la ampliación del empleo formal y mejorar los salarios; si se observa que las personas están llegando en malas condiciones de salud, hay que ampliar el acceso y calidad de los servicios de salud, así como promover la prevención de enfermedades.

Estas situaciones son señaladas a manera de ejemplo, pero en realidad lo que queremos resaltar en esta reflexión, continuando con la argumentación de Autes (2004), es que pareciera que el problema está en la esfera social (la vejez), sin embargo, la tensión se encuentra entre la esfera política y la esfera económica. De esta manera, el problema no es la vejez, el problema son las condiciones en la que ésta ocurre.

Referencias bibliográficas

- Autes, M. (2004). Tres formas de desligaduras. En, S. Karsz (Coord.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (pp. 15-53). Gedisa: Barcelona, España.
- Avalos, R. (2014). Globalización y políticas sociales hacia la vejez: algunas consideraciones para el caso de la Ciudad de México. En, V. Montes de Oca, *Vejez, salud y sociedad en México Aproximaciones disciplinarias desde perspectivas cuantitativas y cualitativas.* (pp. 417-440). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Secretaría de Desarrollo Institucional, Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez.
- Banco Mundial. (2016). *México Revisión del Gasto Público.* Washington: Banco Mundial. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/444881472615646659/M%C3%A9xico-Revisi%C3%B3n-del-gasto-p%C3%BAblico>
- Banco Mundial. (2017). *México: panorama general.* Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview#1>
- Brachet, V. (2010). Seguridad Social y desigualdad, 1910-2010. En, F. Cortes y O. De Oliveira, *Desigualdad Social. Los grandes problemas de México,* México: El Colegio de México.
- CONAPO. (2015). *Datos de proyecciones.* Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- CONEVAL. (2015a). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015.* Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FED_2014_2015/SEDESOL/S176_PAM/S176_PAM_IE.pdf
- CONEVAL. (2015b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014.* Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

- CONEVAL. (2017). *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria.* Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Chaves, L. (2012). El acceso a la justicia de las personas mayores. En S. Huenchuan (Edit.), *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos* (pp. 111- 133). México D.F: Naciones Unidas-Cepal.
- De La O-Romero, E.J; Jiménez, L; Jiménez, M. A y Cortes, J. (2016). Programa pensión adultos mayores en dos comunidades rurales: santa maría Tecuanulco y San Jerónimo Amanalco (pp. 605-619). Texcoco, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo.* Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360549889006>
- Del Popolo, F. (2001). *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina.* Santiago de Chile: Serie Población y Desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.
- DOF. (2016). *Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2017.* Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/178748/ROP_PENSION PARA ADULTOS 2017.pdf
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, No. 6. 83-99. Recuperado de http://www.trabajo.gov.ar/downloads/igualdad/08ago-dic_fraser.pdf
- Garay, S. y Román, A. (2016). Condiciones de vida de las personas mayores beneficiarias del programa de apoyo al adulto mayor en Nuevo León. Iberóforum. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 11(22), 98-116. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211049386004>
- González, K. D. (2015). Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas. México: CONAPO. Recuperado de <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Situacion Demografica De Mexico/2015/HTML/files/assets/basic-html/page-4.html>

- Guzmán, J.M. (2002). *Envejecimiento y desarrollo en la región de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Huenchuan, S. (2003). Políticas de vejez en América Latina: una propuesta para su análisis. En, *Simposio Viejos y Viejas Participación, Ciudadanía e Inclusión Social, 51 Congreso Internacional de Americanistas*. Simposio llevado a cabo en Santiago de Chile, del 14 al 18 de julio de 2003. Recuperado de http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/12939/EPS9_huenchuans.pdf
- INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>
- Ley de los derechos de las personas adultas mayores. (2002). *Diario Oficial de la Federación. México*: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma publicada DOF 27-12-2016 Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245_271216.pdf
- Mora, M. y Oliveira, O. (2010). Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias. En F. Cortes y O. Oliveira (Coord.), *Los grandes problemas de México. V. Desigualdad social*. México: COLMEX.
- Naciones Unidas. (2011). *Los derechos de las personas adultas mayores*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal, UNFPA, Asdi. Recuperado de http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/2/43682/Modulo_1.pdf
- OCDE. (2017). *Estudios Económicos de la OCDE México*. Recuperado de <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- ONU. (1982). *Plan de Acción Internacional de Viena sobre Envejecimiento*. Recuperado de http://www.msal.gob.ar/ent/images/stories/programas/pdf/2013-08_plan-accion-envejecimiento-viena-1982.pdf
- ONU. (2002) Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento Recuperado de http://www.un.org/es/events/pastevents/ageing_assembly2/

- Razo, A.M. (2014). La política pública de vejez en México: de la asistencia pública al enfoque de derechos. *Revista CONAMED*, 19(2), 78-85. Recuperado de <http://www.dgdiconamed.salud.gob.mx/ojsconamed/index.php/revconamed/article/view/7/51>
- Ribeiro, M., López, R.E. y Mancinas, S. (2007). Trabajo social y política social en México. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, 17(2), 175-200. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65417208>
- Robles, L; Vásquez, F; Reyes, L. y Orozco, I. (2006). *Miradas sobre la vejez. Un enfoque antropológico*. Tijuana, B.C: COLEF-Plaza y Valdés.
- Secretaría de Gobernación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- SEDESOL. (2007). *Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, para el Ejercicio Fiscal 2008*. Diario Oficial. Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2008/20%20SEDESOL%2008/2009%20SEDESOL%2007%20P.%20At.%20Adultos%20May.%2070%20a%F1os%20ZR%2007%20ROP%20311207.doc>.
- SEDESOL. (2013). *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf
- SHCP. (2017). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*. Recuperado de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_pgef2017
- Vásquez, F. (2010). Ruralidad y vejez. En L. M. Gutiérrez y J. H. Gutiérrez, *Envejecimiento y salud. Una visión transdisciplinaria*. México: Instituto de Geriatría. 325-334.
- Vivaldo, M. y Martínez, A. (2012). La política pública para el envejecimiento en México. Historia, análisis y perspectivas. En: L.M. Gutiérrez-Robledo y D. Kershenobich-Stalnikowitz (Coord.), *Envejecimiento y salud: una propuesta para un plan de acción* (pp. 27-41). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Análisis institucional de un centro de prácticas de trabajo social orientado a los servicios de la juventud.

Yadira Elizabeth Arias Reyes²³³

Sandra Rubí Amador Corral²³⁴

Resumen

En este trabajo se presenta un análisis institucional que incluye aspectos relacionados a las funciones y cometidos que se realizan en una organización, así como la estructura de la misma. Para ello se hace mención la forma en la cual el organismo lleva a cabo su quehacer social y el concepto bajo el cual es catalogada. Plantea la dinámica social en la que la institución se encuentra envuelta, desde la manera en la que busca incidir en la sociedad, la composición de sus elementos, hasta el tipo de sistema al que pertenece. Asimismo, señala la labor que se efectúa desde el lado de un trabajador social, el ámbito de actuación y rol del que es partícipe y los propósitos que pretende lograr de acuerdo a las premisas de la organización social. También se hace referencia a las actividades que fungen como aliadas para el cumplimiento de las mismas. Con la idea de entender la dinámica de una institución se describe la estructura jerárquica de la asociación. También se hace un significante análisis respecto a las acciones y comportamientos que influyen en los miembros de la organización, el sometimiento observado y la descentralización que forma parte de ella. Además, alude las disputas o colisiones que enfrenta el sistema organizacional para el cumplimiento de los objetivos y metas, la forma en la que se lidera e imponen objetos, las relaciones impersonales que surgen dentro de la asociación y la resistencia al cambio. Como parte fundamental de este examen, se citan los contextos cultural, económico y político en el que se enfunda la institución y los miembros de esta. Por último, se expone la vinculación de la organización con la política social, las acciones

²³³ Universidad Emiliano Zapata
yadiearias@gmail.com

²³⁴ Universidad Emiliano Zapata. Academia Nacional de Investigación en Trabajo Social rubi.amador.co@gmail.com

y estrategias elaboradas y llevadas a cabo para elevar o contribuir el bienestar social de una población meramente específica.

Palabras clave: *Organización social, trabajador social, descentralización, política social.*

Introducción

Hoy en día los trabajadores sociales se han convertido en importantes colaboradores o trabajadores de una institución, ya sean gubernamentales o no, por lo que es considerable que tengan un cierto grado de conocimiento acerca de la organización donde se desempeñan.

Este artículo pretende mostrar la dinámica organizacional bajo la cual se encuentra un centro de prácticas, el cual dirige sus servicios al sector juvenil. Para ello, se explican conceptos básicos y se comparan con la realidad que vive una asociación civil de nombre Servicios a la Juventud.

Para comenzar, es conveniente diferenciar dos conceptos que a menudo se mencionan en este texto, y los cuales pueden llegar a utilizarse como homólogos, puesto que ambos aluden al seguimiento de pautas: institución y organización.

En cuanto al primer término, García (2013) refiere que es un “producto natural de unas necesidades y presiones sociales; es decir, un organismo que 'responde' y se 'adapta' a fuerzas externas y no sólo a sus reglas formales” (p. 218). Mientras que para el segundo, señala que “se trata de un sistema de gestión racionalmente establecido y presidido por las ideas de la racionalización y disciplina” (p. 218). Lucas (2013) indica que una organización son “grupos o asociaciones de personas relacionadas con las funciones básicas de la sociedad (comunicación, fijación de fines, producción y reparto de bienes y servicios)” (p. 14).

En virtud de lo señalado, el presente trabajo y desde a la perspectiva del área de Trabajo Social, expone circunstancias que afectan la marcha de la organización, colaboradores o beneficiarios, asimismo, señala alternativas que pudiesen ser refuerzos para la dinámica institucional. La importancia de la participación de los trabajadores sociales no sólo recae

en la población asistida, sino que su actuación también repercute en los elementos que conforman a una institución, de tal forma que su rol y ejercicio puede auxiliar o modificar condiciones que la afecten.

Trabajo Social posee habilidades y competencias que le permite conocer aspectos imprescindibles de las personas con las que realiza su intervención, y dependiendo su metodología (individuos, grupos o comunidades), trabaja para contribuir a satisfacer necesidades o resolver problemáticas. Por otra parte, también es un área apta para analizar las situaciones institucionales que impiden que el funcionamiento de una organización sea adecuado o que sus finalidades sean llevadas a cabo de la mejor manera posible.

La dinámica social dentro de las organizaciones es compleja debido a que siguen reglas, normas y regímenes, y estos mismos pueden generar conductas o formas de actuación con las que no todos los componentes de una institución están de acuerdo. Por lo tanto, una de las tareas del trabajador social es identificar problemáticas surgidas de la interacción organizacional, elaborar y echar a andar propuestas para mejorarlas o erradicarlas.

Servicios a la Juventud A.C.

Servicios a la Juventud A.C. (SERAJ) es una asociación civil cuya sede principal se encuentra en la Ciudad de México. La institución cuenta con cuatro bases más, una de las cuales está situada en el estado de Nuevo León.

Actualmente la organización brinda servicios a jóvenes entre 17 y 24 años, y en ciertos casos beneficia a adultos entre 24 y 29 años. Su principal objetivo es que los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad (como pobreza y exclusión) puedan acceder a oportunidades laborales y/o educativas para contribuir a su pleno desarrollo y el de la sociedad (Servicios a la Juventud [SERAJ], 2017).

SERAJ es una asociación que, de acuerdo con Méndez, Zorrilla y Monroy (1993), se entiende como “organización de grupos menos universales y permanentes que desempeñan generalmente menos funciones y más especializadas, y son consideradas de menor

importancia para la sociedad. Frecuentemente son órganos subsidiarios que colaboran en la ejecución del programa de una institución más amplia” (p. 96).

Existen instituciones públicas de gran magnitud que se encargan de aplicar varios programas y proyectos a la vez y se enfocan a un conglomerado amplio de la población, lo que ocasiona que sean más complejas. A diferencia de las instituciones, la asociación tiene prácticas más concretas y está preparada para atender la problemática o necesidad de un grupo reducido de forma más cercana y específica. Tal es el caso de SERAJ, que trabaja con una cantidad de entre 100 y 150 jóvenes al año.

La institución es subvencionada por la United States Agency for International Development (USAID) y YouthBuild (2017), las cuales a través de su programa enfocado a la juventud buscan el bienestar de la misma, su tranquilidad y satisfacción. Asimismo, que desarrolle competencias y habilidades que le permita insertarse favorablemente en la sociedad.

Siguiendo la Dinámica Social de las Organizaciones (Méndez et al., 1993):

El tipo de organización en la que SERAJ se encuentra envuelta es en relación con sus objetivos, puesto que pretende alcanzar sus metas o acciones hacia afuera. También podría considerarse como una institución para la conservación de patrones que procuran (mediante la educación social) el equilibrio del sistema. Es una organización formal compuesta por integrantes delimitados por el departamento de administración, y que en base a normas establecidas llevan a cabo sus funciones.

Los miembros de la asociación forman un grupo secundario que mantiene relaciones formales con lazos poco afectivos, y que además son una colectividad voluntaria por el hecho de decidir permanecer en ella. Por contar con una estructura formal, definitivamente es un grupo institucionalizado.

La institución y su contexto cultural, económico y político

Existen innumerables definiciones de cultura, pero en general y siguiendo a Molano (2007) “cultura es lo que le da vida al ser humano: tradiciones, costumbres, fiestas, conocimiento,

creencias, moral. Se podría decir que tiene varias dimensiones y funciones sociales, que generan: modo de vivir, cohesión social, creación de riqueza y empleo, equilibrio cultural” (p. 72).

De acuerdo con lo anterior, SERAJ es una asociación enfundada en la cultura, puesto que uno de sus objetivos es que los jóvenes que beneficia obtengan conocimientos, ya sea al concluir sus estudios básicos o generando nuevos saberes a través de los cursos y capacitaciones técnicas que se imparten en los centros de juventud. Asimismo, es una organización que busca que los jóvenes actúen de acuerdo con la estructura de la sociedad, con principios y valores cotidianos.

La institución, el personal y la juventud beneficiaria, siguen tradiciones y costumbres que parte de la sociedad en la que vivimos sigue, tal es el caso de las fiestas patrias, en la que se organiza una convivencia entre personal y jóvenes en las que además de decorar de acuerdo con la fecha celebre realizan actividades acordes y se rememora la historia por la que se lleva a cabo dicha celebración.

La organización participa en el aumento de la riqueza del país en medida que ofrece empleos a los jóvenes y los prepara para otros. SERAJ utiliza un enfoque cultural psicológico, ya que, los educadores (psicólogos y contadores) y trabajadores sociales estudian los comportamientos de los jóvenes a través de las entrevistas y la interacción con ellos. Asimismo, intentan modificar comportamientos aprendidos que no son adecuados para los jóvenes o que van en contra del sistema, tal como la violencia, el pandillerismo, el uso de armas de fuego, armas blancas, uso de sustancias nocivas para la salud, entre otros.

Los integrantes de la organización no cuentan con alguna representación simbólica, sin embargo, sus acciones están fundamentadas en razón de valores, normas, costumbres y tradiciones de la sociedad en la que se encuentra emergida.

La institución, tanto personal como población juvenil, está rodeada de una subcultura, puesto que respeta y/o refuerza los valores de la multiculturalidad en la que vivimos. También, está inmersa en una diversidad cultural, dado que cada persona que forma parte de la asociación cuenta con rasgos característicos y distintivos de identidad propia

(conocimientos, costumbres, valores, normas). No es una organización que busca beneficios a través de la venta de elementos culturales (Méndez et al., 1993).

Según Guerra (2017), la economía es el “estudio sobre la forma en la que sociedad gestiona sus recursos escasos” (p. 11), refiriéndose a los bienes y servicios que la población tiene de manera deficiente.

En razón de lo expuesto, la relación que SERAJ tiene con la economía está determinada de la siguiente manera: la asociación civil no se dedica a la producción de bienes, sin embargo, ofrece servicios a los jóvenes orientados para una futura productividad.

Por otro lado, el factor de producción de la organización es el capital, mismo que es otorgado por el sector social y privado, es decir, empresas privadas financian a la institución para que ofrezcan servicios y oportunidades de empleo y educación a la juventud que lo necesita.

Entre la asociación civil y los beneficiarios existe una relación de intercambio, puesto que a los jóvenes se les prepara con capacitaciones técnicas especializadas en ventas, máquinas y herramientas, asistente administrativo, asistente educativo, tecnologías y cocina. Además, se les entrega una bonificación mensual a cambio de su fuerza de trabajo, que incluye el esfuerzo por asistir a las clases, capacitaciones, realización de actividades y tareas, entrevistas socio-familiares, entre otros.

La organización se encuentra envuelta en el sector terciario, es decir, en el sector de servicios, dado que las capacitaciones técnicas que ofrece a la población beneficiada están dirigidas a ramas productivas como el comercio, restaurantes y hoteles, servicios de educación y/o servicios administrativos.

La tecnología como parte del sistema económico, se presenta en SERAJ de modo que desarrolla habilidades en los jóvenes en la utilización de máquinas y aparatos como la computadora.

Aunque contribuir a la dinámica y desarrollo del sistema económico del país no es un objetivo fijado por la asociación, sí coopera en ese sentido, ya que al momento de que los

jóvenes se egresan de una capacitación técnica, estos se insertan a un empleo en empresas asociadas a la organización, por tanto, participan en el intercambio y la prosperidad de la economía (Ayala, 1999).

De acuerdo con la Dinámica social de las organizaciones (Méndez et al., 1993), SERAJ, no se encuentra envuelta en un contexto político ni busca formar parte del mismo. La organización carece de poderío, influencia, mando, autoridad y poder por parte del Estado, partidos políticos o grupos de presión.

A pesar de que la asociación civil no se impulsa o actúa en conjunto con el Estado, sus acciones están fundamentadas en el funcionalismo y estructura de la sociedad. Podría decirse que el Estado no ejerce coerción sobre la institución, sin embargo, esta se dirige bajo el comportamiento que exige el mismo. Hablando de poderío, la organización no está al alcance de la fuerza económica o social del Estado, este último no tiene imposición directa sobre SERAJ.

En cuanto a la influencia, toda institución establecida en una sociedad debe seguir normas y procedimientos que previamente están asentados, de modo que la asociación está situada dentro de un sistema en el que se deben cumplir normas para poder formar parte de la estructura social y ofrecer sus servicios a la juventud. El poder del Estado no empapa a la organización civil, pero a pesar de que no está directamente a su alcance, la institución se rige por legitimación y burocracia del sistema social.

Trabajo Social

SERAJ, hasta la fecha, no cuenta con un departamento propio de Trabajo Social, sin embargo, cuenta con empleados y prestadores de servicio social que ejercen dicha profesión. Los trabajadores sociales realizan y/o llevaron a cabo actividades e intervenciones en proyectos denominados como Continuidad Escolar, Desafío y Escuela de Capacitación Laboral.

La organización se desempeña en el campo de la educación y el empleo prestando servicios para jóvenes, los cuales se encuentran en situaciones de riesgo como deserción, pandillerismo, exclusión o desempleo.

Entre las funciones que realizan los trabajadores sociales y psicólogos, están la de dirigir laboralmente a los beneficiarios de los proyectos e insertarlos en algún empleo. Blancas y Jurado (2011) mencionan que la orientación laboral es “un proceso dinámico donde se determinará el ámbito profesional y las expectativas laborales que tiene la persona” (p. 287). Como parte de esa orientación, personal de SERAJ inicia realizando una entrevista en la que pretende conocer las habilidades e intereses del joven al que posteriormente apoyará a insertarse a un empleo.

Respecto al ámbito de la educación, y como se mencionó en el apartado del contexto institucional, SERAJ brinda cursos y capacitaciones que competen a la enseñanza, tal es el caso de asesorías para exámenes de educación media superior, cursos en tecnologías de la información, inglés, talleres de desarrollo humano y formación técnica. En esta última se prepara a la juventud práctica y académicamente para después introducirla en el mundo laboral.

Para Ander-Egg (1996) los roles profesionales son “comportamientos y uniformidades de conducta que desempeñan -y que otros esperan desempeñen- aquellos que ejercen una determinada profesión” (p. 76).

En razón de lo expuesto, y además de las funciones anteriormente señaladas, los roles o tareas que los trabajadores sociales ejecutan son: planificador, administrador de programas, movilizador de recursos humanos, institucionales, técnicos, materiales y financieros, ejecutor de programas y proyectos sociales, educador social informal, animador, facilitador, orientador y gestor intermediario.

De manera más definida, en SERAJ, los trabajadores sociales elaboran planeaciones en las que se distribuyen las actividades que deben realizar semanal o mensualmente en algún proyecto o evento en particular. Realizan reportes de actividades, contactan a jóvenes interesados en algún servicio, capturan información, gestionan documentos físicos y/o digitales, organizan eventos afines a los objetivos de la asociación. Buscan generar alianzas

o la participación de otras instituciones que contribuyan a mejorar la situación de los jóvenes a través de su asistencia o actuación.

Emprenden o apoyan la ejecución de proyectos dando atención focalizada, entrevistando, llevando a cabo seguimientos, visitas domiciliarias, promoción de eventos y de programas, entre otros. Se encargan de establecer comunicación entre los beneficiarios y sus redes sociales de apoyo para fortalecerlos. Realizan talleres y presentan temas que pueden servir de apoyo y mejoramiento a la condición de riesgo presentada.

Además, los trabajadores sociales apoyan a los jóvenes de manera en que puedan valerse por sí mismos, se sensibilicen y obtengan mayores conocimientos. Fomentan su propia participación para disminuir o eliminar la problemática y desarrollar sus potencialidades. Estimulan el cambio sobre el rendimiento o conocimientos académicos y motivan para explotar al máximo sus capacidades y habilidades. Brindan asesoramiento de modo que permita modificar la situación problemática y los comportamientos desfavorables de la juventud.

Estructura organizacional

A manera de sustentar orden y control dentro de la institución, los miembros que forman parte de ella se someten a reglas establecidas, y por tanto, se concibe una jerarquía. SERAJ actúa jerárquicamente basándose en una autoridad lineal.

Candela (2008) menciona que:

La autoridad y responsabilidad se concentra en una sola persona, es decir, cada persona tiene una unidad de mando. Las decisiones son tomadas por una sola persona que las comunica a un subordinado, quien a su vez también toma decisiones y las comunica al siguiente nivel y así sucesivamente hasta llegar al último nivel. (s.p)

De este modo, y de manera lineal, dentro de la asociación cada empleado o aprendiz codifica o decodifica las tareas o roles que debe desempeñar en su respectivo espacio de trabajo.

Dinámica organizacional

Poder

El poder se refiere a las acciones que provocan determinadas actuaciones. Según Martínez (2010), el poder se define como “la imposición de la propia voluntad sobre otro. La imposición puede ser por medio de la fuerza, pero también por otros medios tales como: la persuasión, la manipulación, las recompensas o los castigos” (p. 414).

De acuerdo al modelo burocrático de organización propuesto por Chiavenato (2014), SERAJ es una institución burocrática en el sentido de que “es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, en adecuar los medios a los objetivos (fines) pretendidos con el propósito de garantizar la máxima eficiencia posible para alcanzar esos objetivos” (p. 190).

Para cumplir con dichos fines una persona debe asegurarse de que sus palabras o comportamientos causarán cierta influencia en otra, debe aseverarse que se imponga su voluntad. Al implantar alguna orden o mandato existe la posibilidad de que sea obedecida, esto implica autoridad (Chiavenato, 2014).

Los empleados se convierten en subordinados al momento de respetar y seguir una petición hecha por un superior, es decir que estos últimos imponen su poder y autoridad sobre los trabajadores de la organización. El personal de la asociación civil lleva a cabo sus tareas por el hecho de que son legitimadas. Cada objetivo, actividad y función son realizadas justificadamente por la simple razón de que son establecimientos hechos por un alto mando de la institución.

Asimismo, las acciones que se ejecutan tienen carácter formal, puesto que cumplen con criterios en los que se siguen normas, reglamentos, procedimientos y una jerarquía de autoridad. Cada acción realizada por el personal de la organización conlleva la imposición de voluntad de algún superior.

En la mencionada organización el poder y la autoridad se ejerce de manera lineal descendiente, de modo que la coordinadora regional genera imposiciones sobre el personal

administrativo y coordinadores de distintos departamentos, a su vez estos implantan obligaciones o responsabilidades sobre otros puestos laborales como los educadores de los centros de juventud, y estos últimos tienen bajo su mando a trabajadores sociales, personal de limpieza y/o promotores. Cada uno de ellos sigue órdenes y cumple con actividades por encomienda, convirtiéndose en subalternos.

La organización civil recurre a la descentralización, puesto que su personal en dadas ocasiones se encuentra en período vacacional o incapacitado por enfermedad o embarazo. Según Orfale (2014), la descentralización “implica el traspaso efectivo de competencias” (p.29).

El tipo de descentralización que se da en SERAJ es delegacional, dado que se encomiendan o autorizan ciertas responsabilidades, tareas y funciones temporales entre las mismas personas de la institución (Ander-Egg y Aguilar, 1995).

La transferencia de atribuciones en la institución incluye continuar con las metas de los programas o proyectos o la definición de nuevos objetivos, la responsabilidad de cumplir con las tareas que desatenderá la persona encargada de un departamento o puesto, intervenir con la población beneficiaria e informarse de su situación actual, autorizar o desautorizar decisiones correspondientes con las actividades de cierto cargo, informar a superiores sobre las tareas confiadas y supervisar operaciones, funciones o personas ligadas a la responsabilidad del que delega.

Conflictos

En múltiples organizaciones surgen conflictos y las razones por la que surgen están basadas en el poder, la autoridad, la rivalidad y la competencia. (Hall, 1983). En Servicios a la Juventud la mayoría de los conflictos se dan por la ineficiencia, el excesivo formalismo, las disputas y relaciones laborales apáticas.

En el caso de la ineficiencia, existen empleados que no están aptos para cumplir con determinadas funciones o no cuentan con el mínimo de conocimientos relacionados a su puesto laboral, esto ocasiona que entre los miembros de la organización se generen

discusiones para solucionar algún problema surgido por la incapacidad de haber realizado una tarea de forma inadecuada, lo cual provoca un ambiente poco propicio para la prestación de los servicios de la institución.

Un excesivo formalismo en la manera de realizar las funciones y la gestión de papeleo, conlleva a que se pierda tiempo que puede ser utilizado para cumplir con determinadas metas u objetivos. En innumerables casos la pérdida de tiempo implica un problema entre los equipos de trabajo, puesto que para pasar a la realización de alguna tarea primero se debe terminar con la anterior o esperar a que la gestión de algún documento sea concluida o una solicitud de recursos sea aprobada.

El conflicto entre el personal, y en ocasiones con superiores, se suscita porque ciertos miembros de la institución siguen al pie de la letra las instrucciones que le son impuestas, mientras que otros buscan avanzar con el trabajo. En definitiva una persona puede continuar con otros propósitos mientras que la otra termina con algo distinto, sin embargo, el formalismo de la organización genera tiempo muerto y conflictos entre las personas por cumplir los lineamientos antepuestos.

Las discusiones entre los empleados de SERAJ surgen por las malas relaciones impersonales, la apatía, el ego y la falta de comunicación. La asociación civil carece de relaciones en las que predomine la confianza y la solidaridad, provocando que el personal se vea competitivamente y no racionalice que en realidad están trabajando por el mismo objetivo general. Los problemas se dan por la falta de comunicación entre los empleados, a tal grado que cuándo ocurren accidentes como el que la puerta de una oficina se quede cerrada, se crean ideas de que una persona la cerró por motivos personales.

La rivalidad en la institución ocurre cuando dos o más proyectos se ejecutan al mismo tiempo y en el mismo lugar, tal es el caso de los centros de juventud, que lleva a cabo dos proyectos en el mismo período y se compite por quedarse con determinados beneficiarios, incluso surgen hurtos de los datos de contacto de usuarios con el perfil para formar parte de algún proyecto. Asimismo, al momento de que algún educador encomienda actividades al

promotor del centro, otro le impone otra y justifica que su tarea es más importante para que la realice primero.

Liderazgo

Según del Bosch (2018), el liderazgo es “la habilidad y la capacidad que tienen algunas personas para llegar a un resorte intangible de los demás que se encuentra en el centro de la persona” (p.31). Esto quiere decir que una persona utiliza su influencia para que otra cambie de prioridades o preferencias.

En el caso de SERAJ, ningún miembro del personal intenta imponer liderazgo. Todos siguen las pautas establecidas por los altos mandos y no busca influir en el comportamiento de otros o realizar algún cambio. Sin embargo, en el caso de los centros de juventud, algunos de los educadores buscan influir en el comportamiento de los practicantes o prestadores de servicio social a través de su carisma y buenos tratos.

Una de las pretensiones de los educadores en plan de líderes es que los practicantes adopten sus conductas y se alineen a las imposiciones de los superiores, asimismo, que lleven a cabo cada una de las tareas que les delegan aunque no les corresponda. En ciertas ocasiones, los educadores tratan de influir al personal de servicio social para que alteren resultados de algún proyecto en particular, a tal grado de ofrecerles firmar el total de horas de servicio aún sin cumplirlas.

Una de las teorías más reconocidas sobre los tipos de liderazgo es la de White y Lippitt (1952), en ella identifican tres estilos: autocrático, liberal y democrático. En SERAJ, algunos de los educadores manejan las tres formas de liderazgo con los practicantes. Ciertos educadores imponen funciones sin comentarlo previamente con ellos, llevan a cabo tareas sin consultarles, asignan actividades de forma dominante.

En cambio, otros, discuten las tareas y funciones con los practicantes y personal de servicio social, trabajan en equipo para alcanzar determinados fines, sugieren actividades a realizar y entre ambos deciden cuál es la más beneficiosa y dividen las tareas de la forma que mejor convenga. Por último, están los educadores que ceden total libertad a los aprendices para

realizar actividades o tomar decisiones, todo en relación a los objetivos a cumplir, funciones, recursos a utilizar, la forma de trabajo, distribución de tareas, entre otros.

Toma de decisiones

La capacidad para tomar decisiones dentro de la organización, corresponde a la posición jerárquica que se tiene dentro de la organización. Existen ocasiones en las que la coordinadora de la región no puede elegir entre una cosa u otra por la imposición del presidente de la institución, y lo mismo sucede con cada coordinador, educador, trabajador social, promotor, personal de limpieza o practicante.

La mayoría de las decisiones de la asociación están pensadas estratégicamente y de forma racional para así cumplir con cada objetivo planteado. Sin embargo, se presentan situaciones en las que se tiene que recurrir a plantear alternativas para llegar a cierto fin, siempre y cuando se sigan las normas y procedimientos establecidos.

Para que una decisión vaya de acuerdo con lo que los superiores decretan, tiene que hacerse entre lo posible. A modo de ejemplo, los proyectos que se ejecutan en los centros de juventud deben cumplir determinadas metas, tal como el número de beneficiarios inscritos en los mismos. En dado caso de que a una fijada fecha no se haya contactado o inscrito al número de beneficiarios requeridos para arrancar el proyecto, los educadores y promotores tienen que planear alternativas para cumplir con el objetivo.

Dichas opciones deben proponerse en base a la situación en la que se encuentra el proyecto: lugar, factor tiempo, recursos disponibles para seguir promocionando la convocatoria, lo que el personal está dispuesto a hacer, la posibilidad de realizar distintas alternativas, entre otros. El hecho de tomar decisiones exige a los educadores y promotores mayor esfuerzo para alcanzar los resultados pretendidos y que a su vez tales determinaciones sean alcanzables.

Comunicación

De acuerdo con Gumucio (como se citó en Buitrago, Betancur y Zuluaga, 2016) la comunicación implica “procesos de participación entre iguales y de comunión en el sentido de compartir” (p. 86).

Tratándose de la comunicación entre el personal, a veces es buena y otras no tanto. Generalmente los miembros de la organización comparten información relacionada a las metas que se tienen que cumplir o datos que puedan contribuir al cumplimiento de determinada tarea. En el sentido de la cooperación, primero cada uno se enfoca en su esfuerzo para realizar sus actividades y alcanzar los propios fines, ya sea por tarea o proyecto y después, si se tiene la disponibilidad, apoyan a otros compañeros.

La comunicación, cuando se habla de trabajo en equipo, es considerada como adecuada, puesto que se conoce la forma de trabajo de cada miembro de la institución, entre ellos se reparten las responsabilidades y en conjunto se desempeñan de tal manera que cumplan los objetivos de SERAJ, además, se hace el uso de habilidades y conocimientos para trabajar de forma más eficaz.

Entre educadores de los centros de juventud (quiénes son los que trabajan con la población beneficiaria) y los jóvenes existe una comunicación cordial en la mayoría de los casos. El educador trabaja en conjunto con el joven e interactúa con él de forma que pueda ganarse su confianza y obtener información propicia para apoyarlo en su situación problemática u orientarlo con el servicio más adecuado.

La comunicación social es muy importante entre los educadores y los miembros de los programas o proyectos, puesto que los primeros buscan aproximarse con los beneficiarios para contribuir a su bienestar. Los educadores y trabajadores sociales de los centros de juventud están en constante comunicación con los jóvenes, por lo que deben estar preparados para poder comunicarse y proporcionar el apoyo requerido. Para ello necesita contar con un grado de empatía y comprensión.

A través una atmósfera en la cual el joven se siente cómodo y seguro de compartir información, los educadores y profesionistas de trabajo social realizan entrevistas en la que obtienen datos personales, educativos y laborales.

Asimismo, recolectan información de acuerdo a la condición de riesgo del joven, su ambiente socio-familiar, sus actitudes, aptitudes y habilidades. Obteniendo dichas averiguaciones, el educador o trabajador social puede desenvolverse de forma correcta y por ende podrá atender problemas o necesidades del joven además de brindarle el servicio. En definitiva, los empleados de la institución deben saber escuchar, entender y apoyar para que exista la comunicación con el beneficiario.

Cambio

Dado que en SERAJ existen preceptos que deben seguirse, algunos de sus miembros están acostumbrados a cumplirlos y repetirlos tal como les exige un superior o los mismos regímenes establecidos, esto crea la idea de que su trabajo está seguro y quizás puedan tener un mejor puesto laboral en la asociación con el paso del tiempo, y por tanto, se resisten a cualquier tipo de variación que se quiera proponer, realizar o establecer.

Por el contrario, otros empleados se atreven a proponer cambios que pueden contribuir a la eficiencia y eficacia de la institución, y aunque son rechazados por superiores en cuanto se los proponen, siguen sugiriendo activamente en pro de la institución.

Las áreas de oportunidad que se detectan en la institución y que pueden ajustarse para brindar mejor servicio a los jóvenes beneficiarios o que contribuirían a que la asociación sea más efectiva son: el cambio de horarios de los proyectos de manera en que no se lleven a cabo al mismo tiempo, que se contrate personal capacitado para impartir clases y no sólo practicantes, realizar visitas domiciliarias a jóvenes interesados en el programa a fin de convencerlos para que formen parte del proyecto de su interés, y fomentar el trabajo en equipo y la comunicación en las relaciones interpersonales.

Política social

El término de política social ha sido abordado por innumerables autores, por lo que puede haber variaciones conceptuales. Una definición allegada a los fines de este análisis es la de Montoro (1997), quien menciona que es el “diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población” (p. 34).

De acuerdo con lo anterior, de manera más factible y desde la perspectiva del Trabajo Social, la política social está envuelta por aquellos planes, programas y/o proyectos destinados a cubrir los menesteres de las personas y comunidades en materia de salud, vivienda, alimentación, educación, empleo, entre otros.

SERAJ, mediante la implementación de programas y proyectos contribuye a elevar la calidad de vida de jóvenes en situaciones de riesgo. USAID (2017) menciona que el enlace socioeconómico y cultural, la inseguridad, la frontera que comparte México y Estados Unidos y la postura de México como “un país de renta media-alta y con un alto nivel de capacidad institucional, proporcionan un fundamento único” (s.p) para su intervención en los problemas sociales mexicanos.

En tal virtud y financiando a la asociación civil en mención, USAID pretende apoyar al Estado Mexicano para que de una manera específica confronte problemas sociales que presenta la juventud, tal es el caso del desempleo y el no acceso a oportunidades académicas.

A través de la concesión de recursos económicos, USAID auxilia los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018 establecidas por el Gobierno de la República (2013), el cual señala que “la política de educación de los próximos años significa impulsar su transformación para construir una mejor sociedad” (p. 57). Asimismo, decreta que con oportunidades de empleos, además de fomentar la riqueza económica, genera desarrollo y combate la pobreza, incrementando la calidad de vida.

En razón de lo expuesto, y como se indicó anteriormente, SERAJ plantea estrategias y las ejecuta para que la juventud adquiera o desarrolle competencias que le posibilite insertarse propiciamente en la sociedad, potenciarse y amplificar su calidad de vida.

La política social dentro de la organización civil se compone bajo un modelo adquisitivo-ejecutivo, puesto que la asociación brinda servicios y contribuye a mejorar el nivel de vida de los jóvenes en relación con el esfuerzo, dedicación y resultados de estos (Montoro, 1997). Ejemplificando lo anterior, a los beneficiarios de algún programa que no cumplen con asistencia a clases o capacitación laboral, dependiendo del grado con el que lo hagan, se les retira la prestación para cederla a otro joven, se les confiere actividades como el servicio comunitario y/o se les deniega constancia del proyecto escolar o laboral.

Entre las destrezas que Trabajo Social debe poseer para adentrarse en la política social están: actuar en pro de la población más desvalida y excluida, fomentar un trato digno por parte de las instituciones y prestadores de estas al momento de brindar asistencia, e impulsar la implementación o reconfiguración de prestaciones y demandas que cooperen en el bienestar de la población (Infante, 2001). De dichas competencias, los trabajadores sociales y demás personal que opera en SERAJ, se realizan las dos primeras, puesto que la institución interviene con jóvenes vulnerados..

Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, a pesar de que los empleados de la organización proponen y promueven medidas para mejorar la atención o algún proyecto, estas son rechazadas a fin de no ir en contra de los decretos y normas de la asociación.

Para finalizar con lo propuesto, la política social de SERAJ se encuentra dentro de un paradigma emergente, esto debido a que la institución no forma parte del Estado, sino que es independiente. Además, en dados casos recurre a la descentralización, la prioridad para brindar sus servicios es la juventud más necesitada y su desempeño está ligado al nexo costo-impacto, a mayor cantidad de jóvenes asistidos, mayor subvención (Franco, 2001).

Conclusiones

La organización en mención se maneja de manera prescriptiva y normativa, a lo largo de cada actividad o función que se realiza se siguen pautas y principios a fin de alcanzar la

eficiencia. Existe una correlación en la que cada acto de algún miembro de la institución tiene un efecto, y debido a eso, el comportamiento que tiene el personal es mecánico.

SERAJ funciona bajo las órdenes y obediencia de superiores y subalternos, respectivamente. Además, presenta niveles de autoridad y/o poder siguiendo una cadena de mando en la que cada quién sabe a quién debe dirigirse, a quién imponer decretos y a quién subordinarse. La institución todo el tiempo está bajo el control de reglas y órdenes establecidas por altos mandos.

La institución está bajo una estructura totalmente organizada, es decir, bajo una estructura burocrática en la que los preceptos y principios deben seguirse al pie de la letra porque los confiere una persona con algún tipo de autoridad. Las decisiones, actividades y funciones a realizar están previamente reportadas por escrito. Hay una división de objetivos y tareas que establecen las personas de la organización que tienen el poder y que empuja a que cada empleado se enfoque en su puesto laboral y sus responsabilidades específicas.

Cabe destacar que el poder lo legitima el personal de la asociación civil bajo la ideología de que obtendrán una recompensa salarial por el hecho de adecuarse a la formalidad de la organización. Las tareas que se confieren a los empleados están basadas en términos impersonales, es decir, de acuerdo con su puesto y no en razón de las personas implicadas. Asimismo, las órdenes se acatan por estimación de la posición que ocupan ciertos mandos.

La institución funciona estandarizadamente por el hecho de que cada uno de los integrantes de la misma hace lo que previamente se impone. A pesar de que es una organización burocrática, esta cuenta con personal que no ocupa una posición por sus habilidades y competencias, lo que ocasiona que surjan conflictos entre los miembros y las relaciones sean todavía más interpersonales.

Al apegarse a las normas que impone la institución existe mayor probabilidad de que se concreten los objetivos, pero también se presentan casos en los que las cosas no están funcionando y se pretende optar por otras alternativas que no están permitidas, puesto que va en contra del reglamento. Esto provoca atraso y un atasco en las actividades y funciones a realizar.

El excesivo formalismo en la gestión de documentos es positivo en medida de que todo está previamente escrito, y negativo en razón de que no se pueden seguir otras directrices en caso de ser necesario. La resistencia a los cambios ocasiona que los integrantes de la asociación se adecuen y conformen con lo que se les implanta, el control por parte de la autoridad impide que se sigan otras líneas de acción que pueden ser más favorables para solucionar un conflicto.

El recurso humano con el que cuenta la institución está preparado para ofrecer nuevas alternativas y maneras más adecuadas para conseguir las metas que se pretenden, sin embargo, el modelo estandarizante bajo el que opera la organización impide la introducción de nuevos medios para la resolución de conflictos o buenas propuestas.

Desde el ámbito de Trabajo Social es recomendable que se deleguen actividades y funciones a una persona previamente preparada, puesto que al momento de cubrir a una persona en su puesto laboral, el factor tiempo y las complicaciones afectan en el cumplimiento de metas pautadas.

La división del trabajo contribuye a diferenciar tareas, pero en SERAJ esta no es eficiente, por lo que sería prudente que en situaciones específicas o momentos dados el personal trabaje en conjunto, esto traería consigo que las relaciones impersonales mejoren y que los objetivos de la organización se alcancen en un período de tiempo menor al pensado.

Es aconsejable que el poder y la autoridad estén bajo personas eficientes y reconocidas por su trabajo, puesto que algunos empleados no son aceptados por otros por el hecho de que los consideran incompetentes para su cargo. Esto provoca fricciones y que haya una comunicación inexistente entre superior y subordinados.

Asimismo, la persona que ordene ciertas tareas debe respetar y tratar a las personas humanizadamente, puesto que en numerosas oportunidades a los integrantes de la organización se les trata como máquinas que deben funcionar eficientemente.

La organización se preocupa tanto por la formalidad y descuida la informalidad al grado de que los empleados proponen cosas que contribuyen al funcionamiento de la institución o al

cumplimiento de propósitos, pero dichas proposiciones son ignoradas, por lo que en dadas circunstancias debería permitirse ir contra los procedimientos de la asociación, siempre y cuando sean favorecedores y no afecten el funcionamiento, los objetivos o la estructura de la institución.

El excesivo formalismo y tiempo de gestión en papelería tendría que aprovecharse para realizar otras tareas o dedicar más tiempo a los jóvenes que se atienden. La resistencia a los cambios debe dejarse de lado y permitir que los subordinados propongan y pongan en marcha alternativas que funcionarían más para el alcance de las metas que plantea la organización.

Los empleados de la asociación civil no deberían conformarse con la implantación de poder, deben participar y buscar a superiores con puestos jerárquicos más altos en medida que les sea posible, proponerles alternativas o nuevas formas de trabajo que facilite las actividades, funciones y propósitos de cada integrante o de la misma institución.

Es recomendable que se trabaje en las relaciones impersonales de los empleados para que adquieran compromiso hacia el trabajo en equipo y la solución de problemas que surgen entre ellos por mantenerse incomunicados, tanto personal como laboralmente.

Sería oportuno establecer momentos en los que los empleados puedan conversar sobre los logros alcanzados y generen propuestas para mantenerse en contacto dentro de la institución y cumplir las metas mediante el trabajo en conjunto. Asimismo, es estimable que se identifiquen intereses comunes para contribuir a la interacción entre el personal que favorezca el desempeño de sus actividades y funciones, es decir, que se propicie una atmósfera cordial y de confianza en el lugar de trabajo.

Para finalizar con lo propuesto, el principal propósito de este trabajo es que estudiantes o trabajadores sociales se apoyen del análisis institucional expuesto y puedan examinar las organizaciones o asociaciones para las cuáles laboran, asimismo, que planteen medidas que contribuyan al mejoramiento de la misma, sus participantes y población beneficiaria.

Referencias bibliográficas

- Ander-Egg, E., y Aguilar, I. M. (1995). *Administración de programas de acción social*. Buenos Aires: Lumen.
- Ander-Egg, E. (1996). *Introducción al Trabajo Social*. Buenos Aires, Argentina: Lumen.
- Ayala, E. J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México.
- Blancas, A. R., y Jurado, C. G. (2011). El rol de la Orientación Laboral en el ámbito del Trabajo Social. *Revista Documentos de Trabajo Social*, 50, 280-293.
- Buitrago, T. H., Betancur, G. C., y Zuluaga, Q. E. (2016). Medios de comunicación para el cambio social y comunicación para el fortalecimiento del tejido social. *Comunicación*, 34, 85-97.
- Candela, C. R. (2008). *La Organización*. Perú.
- Chiavenato, I. (2014). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw-Hill.
- Del Bosch, B. M. (2018). Liderazgo ejemplar. *Revista Ejército*, 924, 30-37.
- Franco, R. (2001). Los paradigmas de la política social en América Latina. En C. Arteaga, y S. Solís. (Ed.), *La política social en la transición* (pp.18-39). México: Plaza y Valdés.
- García, R. P. (2013). Teorías institucionales. En A. Lucas. (Ed.), *Sociología en las organizaciones. Influencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación* (pp. 209-235). Madrid: Fragua.
- Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>
- Guerra, G. A. (2017). *Guía de economía y empresa*. España.

- Hall, R. M. (1983). *Organizaciones, estructura y proceso*. Bogotá: Prentice Hall Internacional.
- Infante, G. V. (2001). Los nuevos paradigmas de política social en trabajo social. En C. Arteaga, y S. Solís. (Ed.), *La política social en la transición* (pp. 562-571). México: Plaza y Valdés.
- Lucas, M. A. (2013). *Sociología en las organizaciones. Influencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación*. Madrid: Fragua.
- Martínez, F. H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12 (1), 405-427.
- Méndez, J. S., Zorrilla, S., y Monroy, F. (1993). *Dinámica social de las organizaciones*. México: McGraw Hill.
- Molano, L. O. (2007). Identidad Cultural un concepto que evoluciona. *Revista Opera*, 69-84.
- Montoro, R. R. (1997). Los fundamentos teóricos de la política social. En C. Alemán, y J. Garcés. (Ed.), *Política social* (pp. 33-50). Madrid: MacGraw Hill.
- Orfale, R. N. (2014). Descentralización, participación ciudadana y gobierno local en Colombia. *Advocatus*, 11 (22), 25-40.
- Servicios a la Juventud (2017). Breve historia de SERAJ. Recuperado de <http://seraj.org.mx>
- United States Agency for International Development. (2017). Estrategia. Recuperado de <http://www.usaid.gov/es/mexico/estrategia>
- White, R. K., y Lippitt, R. (1952). *An Experimental Study of Leadership and Group Life*. Nueva York: Holt Publishers.