

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“ LA EXPERIENCIA FEDERAL Y LOCAL DE LA POLÍTICA
SOCIAL DE JÓVENES EN MÉXICO, EL CASO DEL MUNICIPIO
DE NAUCALPAN DE JUÁREZ 1997-2003”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA
P R E S E N T A :
VERÓNICA DE LA PAZ ZUBILLAGA

ASESOR: DR. MARCO ANTONIO GUADARRAMA FLORES

OCTUBRE 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

El siguiente trabajo de tesis ha representado un cúmulo de experiencias en mi carrera profesional, por lo que no quería desaprovechar esta oportunidad para agradecer a todos aquellos que voluntaria o involuntariamente han participado en dicha realización.

A Dios, por permitirme llegar a este momento de mi vida con salud, familia y amigos.

A mis padres, porque este trabajo es solo un pequeño pago por adelantado de todo lo que les debo en amor, dedicación y entrega sin límites.

A la hermana Iliana, porque sin su apoyo nunca hubiera tenido el coraje de escoger y emprender esta odisea profesional.

A mi esposo, por su paciencia y malos ratos que le hice pasar en la necesidad de persistir hasta el final.

A mi ahijada, por sus palabras y consejos en el momento preciso.

A mi asesor de tesis, por que sin su apoyo y dedicación este trabajo hubiera permanecido guardado. Gracias por el ejemplo de un verdadero maestro.

ÍNDICE

Introducción	4
I.- Conceptualización del Estado y la política social	
1.1 Análisis de la política social en torno al Estado	8
1.1.1 Nociones generales del Estado	8
1.1.2 La supervisión del bien común como responsabilidad del Estado Moderno	10
1.1.3 Los orígenes de las políticas sociales	13
1.1.4 La política social en el Estado Benefactor	16
1.1.5 La política social en el Estado Neoliberal	19
1.2 El ámbito propio de la política social	21
1.2.1 Las nociones inmersas de la política social	25
1.2.2 El Estado Mexicano y la política social	31
II.- Discusión conceptual del Sujeto Joven	
2.1 Enfoques desde distintas disciplinas	37
2.1.1 El enfoque biológico	39
2.1.2 El enfoque psicológico	39
2.1.3 El enfoque culturalista-social	40
2.1.4 El enfoque demográfico	41
2.2 El concepto: de la palabra al joven concreto	42
2.2.1 Categorizaciones y especificaciones en relación con los programas juveniles	44
III.- El proceso de gestión inmerso en el desarrollo de las políticas sociales	
3.1 Noción de gestión	47
3.2 La gestión en la relación Estado-Sociedad	50
IV.- La experiencia federal: Origen y desarrollo de la política social juvenil en México	
4.1 Antecedentes de la gestión federal	54
4.1.1 Las primeras instancias de juventud 1942-1952	54
4.1.2 Escasos cambios de 1952 –1964	56
4.1.3 La importancia de las organizaciones juveniles 1964-1976	56
4.1.4 La descentralización del Instituto Juvenil 1976-1988	58
4.1.5 La transición de las políticas de juventud 1988-2000	60
4.2 Situación actual de la gestión federal	65

4.2.1 El Instituto Mexicano de la Juventud	66
4.2.2 Políticas públicas juveniles con sentido	70
V.- La gestión local: El Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México	
5.1 Breve reseña del Municipio Mexicano y sus paradigmas en el siglo XXI	73
5.2 El Municipio de Naucalpan de Juárez: El antes y el ahora	79
5.2.1 Entorno político y social previo a 1997	81
5.2.2 Características generales para el periodo 2000-2003	83
5.3 Las políticas juveniles dentro del Municipio de Naucalpan de Juárez	88
5.3.1 Administraciones priístas	88
5.3.2 Administraciones panistas	90
VI.- Contexto político social de las administraciones panistas	
6.1 Breve reseña del ascenso político al interior del Municipio de Naucalpan de Juárez	94
6.2 Historia y doctrina del Partido Acción Nacional variables de fondo	99
6.2.1 Antecedentes	99
6.2.2 Los periodos de los cambios ideológicos	102
6.2.3 Los actuales ejes rectores de la doctrina panista	105
6.3 Acción Juvenil: Militancia de los jóvenes al interior del partido	106
VII.- Las políticas gubernamentales y la juventud: un asunto de ideología partidista	
7.1. El concepto de ideología	110
7.2 La teoría crítica y el debate contemporáneo	113
7.3 Las políticas de juventud: ideología partidista sustentada en la propaganda, el control y la reproducción	115
Conclusiones	119
Bibliografía	122

INTRODUCCIÓN

Que “saber” signifique algo más que “estar cierto”, supone una situación comunitaria en que varios sujetos, o yo mismo en varios momentos, puedan comprobar lo mismo. En la actualidad instantánea de mi conciencia propiamente nada sé, sólo tengo certezas. Para saber algo, necesito salir de mí y compartir otro punto de vista. El saber requiere la comunidad de un sujeto con otros.
Luis Villoro (1996)

En un intento por profundizar sobre la temática de política social en México pretendo encontrar algunos de los factores determinantes que expliquen la dinámica y el sentido de su diseño y aplicación. Utilizo en esta ocasión las políticas para la juventud como espacio concreto de la realidad social.

El primer paso consiste en el análisis de la información y la creación de un estado del arte mediante el cual se mencionan las definiciones y tipos de Estado, en este apartado se exponen los antecedentes de la asistencia social como responsabilidad del mismo (política social) teniendo su aparición en los siglos XVIII a XIX, cuando se pretendía fusionar en un Estado Moderno la defensa de la libertad del individuo y la búsqueda del bien común, integrando en su conformación el debate entre dos corrientes teóricas contradictorias: la de corte liberal que interpretaba el bienestar como un asunto de voluntad individual y la de la filosofía política idealista, la cual asumía el bienestar como una problemática social más que individual.

Posteriormente, la historia acaba por dar tiempos y espacios a cada una de estas corrientes en el campo de la práctica social. Por ejemplo, en el Estado Benefactor las políticas sociales se relacionaron con la participación del Estado mediante instituciones, leyes, sistemas o programas sustentados en procesos de ayuda comunitaria, gremial o cooperativista que pretendían hacer frente a las necesidades sociales. Mientras en el Estado Neoliberal actual¹, los recursos

¹ En nuestros días, en la perspectiva individualista el bienestar puede ser considerado como resultado del actuar personal, perteneciente a la esfera privada y en situación de correspondencia con el esfuerzo individual

públicos se destinan a la ayuda de los grupos más necesitados, aplicándose criterios de focalización y descentralización (asistencia diseñada y organizada desde los niveles de gobierno locales) inmersos en los lineamientos de una reforma del Estado, la cual supone cambios de funciones, tareas y estrategias.

Los ideales cambian del bienestar general a la igualdad de oportunidades, revelando con ello a la política social como un significativo en continuo movimiento, evolución y transformación, germen de elementos esencialmente contextuales e ideológicos.²

Actualmente, el universo de conceptos tales como necesidades sociales, bienestar, desarrollo, pluralidad, derechos humanos y justicia social, entre otros, presentan nuevos actores y protagonistas del espacio público y privado, concibiéndose la institucionalización bajo parámetros de eficiencia y efectividad desde diversos matices e interpretaciones.

Para este análisis se cree necesario hacer una breve introducción al concepto de gestión, como un vínculo entre el Estado y los interlocutores sociales, dado que el diseño y aplicación de las políticas sociales gira en torno a esta interacción; en este caso, por un lado, se observa la experiencia de la gestión federal y local en cuanto a su manejo de carácter institucional (administraciones, técnicas,

para alcanzarlo y preservarlo, siendo por tanto regulado por las leyes del mercado. GUADARRAMA, Marco Antonio. *Evaluación de la política social desde una perspectiva sociológica. El caso de la vivienda de interés social en el Estado de Guanajuato 1995-1999*. UNAM, México, Junio 2003, p. 34.

² Otro de los aspectos que deben traerse a primer plano, es la noción general de que la intervención del Estado en materia de bienestar, desde sus orígenes, es aceptada y justificada por la sociedad en términos de justicia social, pero es acotada por la indeclinable conciencia de la libertad individual y restringida por la viabilidad de su eficiencia como instrumento de la voluntad social.

El papel que asuma el Estado ante el bienestar, conlleva una serie de decisiones entre objetivos y metas e implica, generalmente, una organización administrativa que sustente la ejecución de las acciones que plantea la política. Existe siempre un componente valorativo en la forma y en sus pronunciamientos sobre la selectividad o universalidad de sus acciones, en su temporalidad, o en su permanencia, en la disyuntiva entre discriminación o integración y más allá de la cuestión de cómo un servicio debe ser prestado y cómo debe llegar a los ciudadanos que lo necesitan, está la decisión de cuál es la posición de los miembros de una sociedad ante la pobreza.

La posición de la sociedad ante el bienestar se expresa en las opciones de política social y económica y en las diversas acciones de la vida social, las cuales reflejan tendencias de partidos políticos, actitudes de grupos sociales como los empresarios, los trabajadores, las organizaciones no gubernamentales; hay quienes se pronuncian por la reducción y aún eliminación de los esquemas de bienestar, mientras otros buscan mantener y ampliar la red de seguridad social. GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit, p. 35.

organigramas y contextos históricos) y por el otro, la realidad de los beneficiarios en cuanto sujetos cambiantes y contextuales. El apartado de gestión es un puente que sostiene la revisión de políticas sociales concretas en el ámbito federal y local, dado que al analizar al Estado es inherente remitirse a sus instituciones y la normatividad que las regula.

En México, la mayoría de las políticas sociales han sido imitación tardía de modelos de asistencia internacionales, con el sello particular de un pensamiento a corto plazo del sistema político-clientelar cuya finalidad se exterioriza en el control de la inconformidad y el sostenimiento de afiliados en beneficio de los partidos políticos y sus miembros. Muestra de esto son las políticas de juventud, las cuales continúan arrastrando la sombra de la cooptación política como uno de sus principales objetivos.

Al indagar la discusión conceptual del sujeto joven, se encuentran distintos enfoques de cuya fusión se logra mirar a la juventud como un concepto: relacional, situacional, representado, cambiante, transitorio e históricamente construido, mismo que se produce en las relaciones de poder, lo cotidiano y “lo imaginado”.

En el caso de las políticas de juventud, como lo planteó acertadamente José Antonio Pérez Islas: “La mirada del Estado mexicano sobre sus jóvenes ha pasado así de la juventud “divino tesoro” en la década de los cincuenta, a la juventud “divino problema” de los sesenta; a la juventud “divina desconocida” de los setenta, a la juventud “divina delincuente” de los ochenta y finalmente, a la juventud “divino desmadre” de los noventa”.³

La relación entre institucionalidad y juventud se ha constituido por un distanciamiento paulatino entre una y otra, las instituciones sociales (escuela, partido político, familia, instancias de gobierno, entre otras) cada vez adquieren

³ Pérez Islas, José Antonio. “Historia de amor como no ha habido otro igual” en CORDERA, R. et al. *México Joven. Políticas y propuestas para la discusión*. UNAM/SAE, México, 1996, pp. 81-87.

menos credibilidad o aceptación entre los jóvenes, por lo que la manera de abordar el tema implica distinguir entre dos tipos de mirada, la de los jóvenes y la de las instituciones.

El escenario eje de la investigación se centra en el ámbito local donde introduzco una breve reseña del municipio mexicano con sus características históricas y sus dimensiones actuales, para finalmente analizar las políticas de juventud implementadas bajo la administración del Partido Acción Nacional, en una localidad específica, como lo es Naucalpan de Juárez, dentro del Estado de México. En este apartado se localiza la respuesta a una de las principales variables inmersas en el diseño de las políticas de juventud, ésta es, la ideología partidista sustentada en la propaganda, el control y la reproducción de un sistema de intercambio en el cual la lógica de la vida política en general (dar-recibir-reciprocarse), adquiere un sentido antropológico y sociológico.

La similitud de realidades entre lo federal y lo local en el tema de las políticas juveniles da lugar a la exposición del concepto clave de ideología, cuya existencia en este caso se debate entre la propaganda política, la reproducción de esquemas antropológicos o hasta el control social. Un tema eminentemente sociológico cuyo reto es conocer la realidad social en todas sus dimensiones posibles para que, una vez comprendida, se puedan aportar opciones de solución más justas y coherentes.

CAPÍTULO I

CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

1.1 Análisis de la política social en torno al Estado

1.1.1 Nociones generales del Estado

Desde las primeras comunidades, el hombre tiende a crear vínculos entre las acciones individuales y las sociales, creando límites entre el espacio privado y espacio público, mediante normas que regulan la moral, la conducta y la acción. Las primeras instituciones reflejan intentos de organización que agrupan los distintos ámbitos de la vida cotidiana y plantean a su vez nuevas formas de entender las relaciones humanas.⁴

En este primer apartado se analiza al Estado como una de las instituciones de mayor antigüedad y relevancia social, mediante una revisión parcial, en la cual sólo se utiliza como referente directo la política social.

Con el paso del tiempo, las comunidades que representan grupos de familias, aumentan su tamaño y complejizan su estructura, la cual da lugar a los pueblos, las *civitas*, los imperios, las repúblicas o los Estados, en los dos últimos, la división social y territorial del trabajo está presente y se expresa por medio de la estratificación de tareas, poderes y privilegios. Ante este panorama dotado de tiempo, espacio y protagonismos se configura el significado de lo que hoy conocemos por Estado.⁵

⁴ “La familia es pues, si se quiere, el primer modelo de las sociedades políticas: el jefe es la imagen del padre; el pueblo es la imagen de los hijos, y habiendo nacido todos iguales y libres, no enajenan su libertad sino por su utilidad”. ROUSSEAU, Jean Jaques. *El contrato social*. ESPASA-CALPE, Colección Austral. 7ª edición, México, 1987. p. 17.

⁵ “Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que todas las asociaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política.” ARISTÓTELES. *La política*. ESPASA-CALPE, Colección Austral. 18ª edición, México, 1987. p. 21.

La palabra Estado, en el sentido actual, fue introducida por Maquiavelo en su obra clásica *El príncipe*,⁶ en ella se establecen categorías sociopolíticas de algunos lugares de Europa: donde los pueblos se encontraban arraigados a un territorio local; eran comunidades integradas con independencia una de otra y existía la presencia de un poder político capaz de centralizar los poderes públicos. Aquí, se empiezan a gestar las primeras características del Estado; en este caso, el territorio, la población y el gobierno representan elementos obligados a los que más tarde se les añadirían ciertas especificidades.

John Locke⁷, por ejemplo, argumenta que el Estado es poder cedido mediante un pacto previo, es aquella instancia que tiene las facultades de imponer límites a partir de la ley, la moral y los órganos políticos intermedios, su misión es por tanto salvaguardar los derechos innatos e inviolables de los miembros de una comunidad política, el Estado es hecho y consecuencia de la ley.

Con Max Weber⁸, el Estado es caracterizado por la posesión del monopolio de la violencia, se hace evidente que el Estado es dotado de poder en el momento en que los hombres le destinan la misión de la defensa y protección del territorio, así como del bien común.

Los autores mencionados definen al Estado a partir de sus facultades o responsabilidades, insertando al discurso el contexto histórico propio en el que se desarrollaron.⁹

⁶ MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Porrúa, México, 1994.

⁷ LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Aguilar, México, 1983.

⁸ WEBER, Max. *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. FCE, México, 1989, p.1056

⁹ Como lo afirmó la filosofía social de Santo Tomas hombre y sociedad forman parte de un todo en constante interacción: “Lo primero que nos aparece ante la consideración de la comunidad es que agrupa a una multitud. Es una multitud de seres humanos, formada por las individualidades que cada uno de ellos constituye. Ahora bien, la individualidad es la que fundamenta a la multitud. Por eso la comunidad debe ser analizada desde la individualidad que la posibilita.” BEUCHOT, Mauricio. *Los principios de la filosofía social de Santo Tomas*. IMDOSOC, México, 1989, p. 29.

La definición de Estado plantea un significativo en movimiento, cuya evolución y transformación se conforma por las distintas corrientes del pensamiento económico, político y social.

A continuación se presenta brevemente lo que ha sido el desarrollo de las políticas sociales al interior de la institución estatal, cuyo inicio se da con los paradigmas de un Estado moderno, en un escenario que personifica la lucha entre la libertad y la procuración del bien común.

1.1.2 La supervisión del bien común como responsabilidad del Estado moderno

La asistencia es vista como un concepto clave inmerso en la política social, ésta es referente de formas de relación entre individuos donde la ayuda mutua es reconocida como una obligación moral con los otros seres humanos, especialmente con aquellos que están en situación de necesidad. Inicialmente, ésta brota del interior de una relación humana estrecha de las primeras formas de organización social como serían el clan, la tribu o la fraternidad, sin embargo, años más tarde ésta es asumida por la Iglesia Católica cuyo compromiso forma parte de su vocación divina sustentada en la solidaridad.¹⁰ El cambio radical se dio cuando el campo de las ideas y los contextos históricos evoluciona de tal forma que la asistencia se vuelve una responsabilidad del Estado moderno. Los antecedentes del Estado moderno se ubican en el *movimiento renacentista* en los siglos XV y XVI, época en que las ciencias sociales se ven en la necesidad de reconstruir el concepto y significado del hombre y de la sociedad, el debate se concentra en el poder político y el orden social.¹¹

¹⁰ “En la Edad Media, el pensamiento político, como otro pensamiento, estaba subordinado a los dogmas religiosos y, como *ancilla theologiae*, sometido a los criterios, universalmente obligatorios, de la fe revelada. La historia trascendente de la salvación, del cristianismo, y la creencia jusnaturalista en el progreso y perfectibilidad del género humano permitían formular juicios de validez universal y explicar el devenir político como una conexión llena de sentido.” HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. p. 21.

¹¹ Véase en GUADARRAMA, Marco Antonio. *Evaluación de la política social desde una perspectiva sociológica. El caso de la vivienda de interés social en el Estado de Guanajuato 1995-1999*. UNAM, México, Junio 2003, p. 29.

Maquiavelo expresa el contexto de ideas en torno al ejercicio del poder donde la terrenalidad del mismo es un hecho incuestionable. Ahora bien, su importancia en nuestro tema radica en la recomendación que hace al gobierno sobre la conveniencia de atender al pueblo, pues en su interpretación es más fácil gobernar con la simpatía popular.¹²

Otro autor clásico que hace referencia sobre el bienestar y la seguridad del hombre por medio del Estado es Thomas Hobbes, quien define al Estado como: “una persona de cuyos actos una gran multitud de pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común”.¹³ Para ambos es claro que de no garantizarse el bienestar básico de los pobladores de un Estado se hará presente la amenaza de guerra y la ingobernabilidad.

Con fines de conveniencia, de dominación o de orden, las políticas asistenciales hacia los sectores más desprotegidos representan una medida preventiva y necesaria. La obediencia hacia el soberano o el Estado depende de la capacidad de protección que éste brinde, pues el hombre se subordina ante las acciones que le representan bienestar y por el contrario se rebela en el momento que deja de tenerlo, la consecuencia directa de lo anterior es el cambio o destitución del régimen o gobernante. Es así como se va descubriendo a la acción asistencial como un medio de dominación necesario, que una vez que se comprende su significado y relevancia social es aprovechado por las instancias políticas.¹⁴

¹² El gobernante “procederá bien si se empeña ante todo en conquistarlo (el favor del pueblo), lo que le será fácil si lo toma bajo su protección”. MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Porrúa, México, 1994, p. 16.

¹³ HOBBS, Thomas. *El leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. FCE, México, 1982, p. 141.

¹⁴ “La Ciencia Política crítica destruyó la ingenuidad, tan segura de sí misma, de su dogmática predecesora que, por no tropezar con los obstáculos de una conciencia histórica-sociológica, ponía, sin el menor escrúpulo, el espíritu al servicio de los intereses políticos de los grupos”. HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971. p. 22.

La aparición del Estado Moderno¹⁵ se ubica en el período de *la Ilustración* (Siglos XVIII y XIX) y es reflejo de la revolución en el marco de las ideas, dado que es en este momento cuando se separan completamente los poderes y conocimientos entre lo espiritual y lo temporal, integrándose en este último el papel del Estado como un espacio de garantía entre los derechos políticos y los derechos sociales. Éste es un hecho relevante en los términos de la organización social puesto que lo antes visto como tarea de la Iglesia (por ejemplo la asistencia), ahora forma parte de la responsabilidad de un nuevo ente político organizado.

La teoría política del pensamiento clásico reúne la interpretación de este hecho bajo los rostros de los autores clásicos, quienes coinciden en que dentro de las bases de su aparición está la necesidad de asegurar el bien común, en función del cual se constituye la organización social.

El Estado, un ente artificial, ya que es creado por el hombre, es resultado de un pacto en el cual por diferentes motivos y perspectivas se expresa la voluntad colectiva, misma que imprime su sello en el respeto al interés general. Es entonces que los distintos intereses de la colectividad son asociados y regulados en marcos de igualdad-legalidad. Derecho y política formarán la pareja interdependiente en la que el debate, la discusión y los consensos tendrán apariciones visibles en el espacio de lo público. La función ideal del Estado es contemplada en imparcialidad y promoción del sentido de justicia, a la vez que se vincula con la consecución de las aspiraciones sociales de la equidad y el progreso. Las ideas de la ilustración plantearon la redacción de derechos fundamentales y el papel del Estado como sintetizador de la acción social, garante del bienestar de la sociedad en su conjunto.¹⁶

¹⁵ Se entiende Estado moderno como: “una organización dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones y regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos” AYALA Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones una revisión de las teorías modernas del Estado*. Facultad de Economía – UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 32.

¹⁶ La siguiente afirmación puede observarse en Rousseau cuando señala “...como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservarse que formar

Al interior del Estado moderno surgen dos corrientes contradictorias, la primera, era de corte liberal y se centraba en los derechos a la libertad y la propiedad privada, por lo que el bienestar era interpretado como un asunto de voluntad individual. La segunda, con tonos de la filosofía política idealista asumía la pobreza como una problemática social más que individual. La síntesis de la contradicción se fundió con la propuesta del Estado ético, donde la responsabilidad del mismo consistía en defender la libertad del individuo, al mismo tiempo que se procuraba asegurar el bien común. Es posible que esta propuesta sea considerada un legado del pensamiento clásico, dado que aquí se asienta el significado de la política social como una intervención institucionalizada de Estado, por medio de la cual se pretende acceder a los satisfactores básicos de la sociedad.¹⁷

1.1.3 Los orígenes de las políticas sociales

Las ideas van transformándose y se adecuan conforme a las distintas realidades, así ocurre con la figura del Estado y sus estrategias de acción ante la responsabilidad de garantizar satisfactores básicos para el desarrollo de su población. La aplicación de la política social se da en disparidad de tiempos y contextos en cada lugar, sin embargo, la tendencia de atención para aquellos sectores sociales de mayor vulnerabilidad o desprotección es un factor determinante.

Es hasta finales del siglo XIX que se encuentran referencias directas con respecto a la política social, sus ideólogos se ubican en Europa al igual que aquellos autores clásicos que debatían sobre la vocación del Estado.¹⁸

por agregación una suma de fuerzas que pueden exceder a la resistencia, ponerlas en juego por un solo móvil y hacerlas obrar en armonía.” ROUSSEAU, Jean Jaques. *El contrato social*. ESPASA-CALPE, Colección Austral. 7ª edición, México, 1987. p. 26.

¹⁷ Véase en GUADARRAMA, Marco Antonio. *Evaluación de la política social desde una perspectiva sociológica. El caso de la vivienda de interés social en el Estado de Guanajuato 1995-1999*. UNAM, México, Junio 2003, pp. 34.

¹⁸ KUSNIR, Liliana. *La política social en Europa*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 24.

El sistema liberal capitalista, ya adoptado en años anteriores en este continente, dejó a la vista los primeros desequilibrios económicos y sociales consecuencia directa de la acumulación desigual de riqueza y poder. La sociedad se encontró fragmentada por una lucha de clases que requería de la intervención del Estado para calmar los ánimos. Fue entonces que en naciones como Alemania y Reino Unido se gestaron las primeras acciones de intervención y prevención.

En el caso de Reino Unido, el desarrollo del capitalismo fue resultado de su propio proceso histórico, no hay que olvidar que fue uno de los primeros Estados modernos en constituirse y que al interior de su sistema monárquico constitucional de corte liberal se consolidó un sistema económico base de la revolución industrial. Además, su auge comercial y su expansión geográfica colonizadora fueron algunas de sus características particulares que dieron razón a un desarrollo económico constante. Una vez dado el desarrollo industrial vinieron las migraciones de campesinos, el desempleo, el crecimiento no planeado de las urbes y el ambiente de descontento popular.¹⁹ La primera posición gubernamental fue la de contemplar la miseria como un fenómeno de actitud personal o un hecho natural. Sin embargo, al contemplar un descontento generalizado e insostenible, el gobierno de la reina Victoria lanzó dos propuestas de solución con poca efectividad. La primera, la *Ley de Pobres* (1834), creaba confinamientos para las personas en pobreza extrema, y la segunda, *Las Actas Fabriles* (1854), consistió en formas de reglamentación y vigilancia del trabajo, a cargo de empleados gubernamentales.²⁰

A pesar de estas acciones el descontento no cedía, por lo que en ese momento se unieron también las voces de intelectuales ingleses que, bajo la denominación de la opinión pública, adquirieron una fuerza política importante que exigía al gobierno la protección real del bienestar común frente a las situaciones adversas de un sistema estructuralmente desigual.

¹⁹ KUSNIR, Liliana. *La política social en Europa*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 25.

²⁰ KUSNIR, Liliana, Op. cit. p.26.

Las respuestas se dieron en el marco de leyes e iniciativas tales como: el *Acta de 1875* (que reconocía el derecho a huelga y legislaba asuntos de negociación colectiva entre obreros por medio de los sindicatos), la reglamentación sobre el funcionamiento de los *workhouses* que prohibían forzar a los ancianos a trabajar en ellos (1900); el *Acta sobre Trabajadores Desempleados* (1905) y la creación del *Servicio Médico Escolar* (1907).²¹

En Alemania, las cosas funcionaron de manera distinta, puesto que su conformación como Estado Nación fue más lenta que en otros países europeos, el origen de sus políticas sociales se dio al interior de marcos de gobierno político autoritario. Lo que puede tener explicación en su control militarista más que social democrata. Su cohesión social fue política y estuvo determinada por la unificación-alianza de los reinos de Baviera, Hannover y Prusia, bajo la dirección del canciller Bismarck, mismo que estableció un equilibrio entre monarquía y liberalismo constitucional.²²

Bismarck implementó políticas sociales tales como: el *Primer Código Industrial* (1869), el *Seguro contra accidentes* (1881), el *Seguro obligatorio contra enfermedades* (1883), el inicio de *Seguro de vejez e invalidez* (1889), el reconocimiento parcial de la negociación laboral colectiva (1906) y la promulgación del *Código de Seguros* (1911).²³

En este país la política social mantuvo un carácter mixto, dado que además de la participación del Estado y la obligatoria de los empresarios, se estableció la asistencia privada voluntaria. Un hecho relevante fue que después de la primera guerra mundial, la constitución alemana conceptualizó al trabajo como un derecho, además quedó asentado que el Estado tenía la obligación de dar sustento a los desempleados. Así, bajo los vaivenes del orden político las políticas sociales alemanas estuvieron relacionadas con un carácter utilitario de unificación y expansión.²⁴

²¹ KUSNIR, Liliana, Op. cit. p.27.

²² GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit, p. 126.

²³ GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit., p. 127.

²⁴ Op. Cit., p. 127.

La necesidad de plantear soluciones a los desequilibrios sociales fue extendiéndose por todo el mundo, y ante diferencias y semejanzas se intentó elaborar proyectos que la mayoría de las veces no lograron transformar ni siquiera parte de la realidad.

El avance que se daría en materia de políticas sociales en el siglo XX sería el compromiso obligatorio del Estado de extender la seguridad social a los distintos sectores, los que a su vez interactuarían con los distintos ámbitos de atención, consolidados en instituciones encargadas de la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y la infraestructura urbana entre otras.

1.1.4 La política social en el Estado de bienestar

El segundo momento de la revisión histórica de las políticas sociales se asocia con la participación del Estado en busca del bienestar general de la sociedad. Aquí, las políticas se institucionalizan (la ayuda se canaliza mediante instituciones de gobierno encargadas de la salud, el trabajo, la educación) y se incluyen en la planificación macroeconómica del desarrollo.

Las partidas presupuestales para gasto social aumentan considerablemente, aquella vieja tendencia a regular aspectos o problemas parciales desaparece en una actitud generalizada y sistematizada. La participación del Estado en la economía al estilo keynesiano es una nueva forma de pensar la distribución de los excedentes.²⁵

El Estado benefactor o de bienestar es ubicado en el periodo entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial (para los países europeos y en el caso de los países latinoamericanos hasta después de la Segunda Guerra Mundial). Al término de la

²⁵ El modelo Keynesiano se concentró en las políticas de corto y largo plazo -empleo y crecimiento respectivamente- como solución a la inestabilidad cíclica del sistema. Véase en SUNKEL, Oswaldo.. “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro” en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LIII, núm. 1, Enero- Marzo, UNAM, México, 1991.

última guerra el mundo estaba dividido entre la corriente capitalista y la socialista. Para los países socialistas el concepto de política social estaba superado, dado que la planificación económica total por parte del Estado y la apropiación de los medios de producción se justificaba en un ambiente de distribución equitativa e igualitaria. Varios autores definen al socialismo como una política social radicalmente redistributiva.

El caso contrario funciona bajo la lógica de un liberalismo reformista, donde la política social se subordina a los imperativos del mercado, de hecho el desarrollo de políticas públicas²⁶ fue en ese momento un monopolio conceptual de los países desarrollados y subdesarrollados.

En cuestión de política, la radicalización de esos dos bloques resalta la importancia de las clases bajas como sujetos de cambio social, por lo que su inclusión en estrategias de seguridad social fue una prioridad en ambos sistemas. Otro asunto a destacar es el hecho de que los aliados políticos se convirtieron en socios financieros, y mantuvieron una constante intervención estatal en la economía.

La competencia por el predominio llevó a la utilización de las políticas sociales como instrumentos apaciguadores del descontento social. La asistencia social cambió de aquellos tintes de caridad sectorial a procesos de ayuda comunitaria, gremial o cooperativista, por lo que es posible afirmar nuevamente que el contexto situacional definió y define realidades de ejecución propias en cada país.

El Estado de bienestar representa un parte aguas en la acción gubernamental frente a las necesidades sociales, y una vocación social de las políticas públicas donde -como específica Kusnir-²⁷ se destacan aspectos institucionales formales, la inclusión de leyes, sistemas, programas, beneficios y servicios que aseguran la

²⁶ La noción de políticas públicas surge después de la post guerra, uno de sus exponentes es Harol Lasswell en 1921, posteriormente se retoma el concepto para los sesenta y setenta en los Estados Unidos y en Europa. El estudio de las políticas públicas involucra el análisis del funcionamiento del Estado y las distintas relaciones entre poderes. Actualmente expresan la preocupación por los productos de las instituciones y los procesos que las explican. GINER, Salvador, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (coords.) *Diccionario de Sociología*. Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 564.

²⁷ KUSNIR, Liliana, Op. cit.

atención de las necesidades sociales; conforman un concepto amplio de seguridad social cuya responsabilidad recae mayormente en los gobiernos. En este sentido se mencionan las siguientes orientaciones:

- El principio de un empleo y un ingreso adecuado por el trabajo realizado, es uno de los cimientos básicos del bienestar;
- La necesidad de satisfacer al máximo los riesgos sociales vinculados o no al trabajo (desempleo, salud, enfermedad, incapacidad, vejez, etcétera);
- La búsqueda de una igualdad de oportunidades, que favorezcan la mejor distribución del ingreso y la riqueza;
- La inclusión de sectores específicos de la población que están al margen de las redes formales de la atención de las necesidades vitales;
- El respaldo al funcionamiento estable y democrático del orden social y político de los países por medio de estas políticas públicas;

Esta manera de realizar el compromiso social del Estado se extiende a todos los sectores: obreros, campesinos, mujeres, niños, viejos y jóvenes.

En Francia, Alemania y Gran Bretaña el carácter de las políticas sociales fue de tipo universalista, es decir, se incluyó a toda la población y la colaboración estuvo en manos de las empresas, los trabajadores y el Estado con presupuesto federal. Así, “La inversión del Estado en la economía llegó a representar casi el 50% de la inversión bruta, con lo que orientó eficientemente el pleno empleo, y con él los beneficios laborales de la reforma social”.²⁸

En los Estados Unidos, después de la crisis de 1929 el rumbo cambió, la clase burguesa que había solapado un mercado libre sin restricciones se vio en la necesidad de crear programas contra la pobreza. El *New Deal* propuesto por el presidente Roosevelt fue un tipo de respuesta improvisada donde el logro consistió en reconocer que “toda la comunidad tiene una responsabilidad para lograr el bienestar de los otros”.²⁹ La participación esencial del gobierno estadounidense se centró en acciones como la compra de cosechas a precio subsidiario, y su distribución a precios bajos a sectores pobres; sin embargo la

²⁸ Idem.

²⁹ JUSIDMAN, Clara. *La política social en Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1966, p. 31.

estrategia más redituable se relaciona con la industria armamentista, en donde la producción aumentó radicalmente los niveles de empleo.

Para los países latinoamericanos que viven a expensas del orden mundial impuesto por los países desarrollados, la historia fue diferente. Al principio el Estado benefactor estaba caracterizado por la creación de numerosas instituciones públicas y la nacionalización de ciertos servicios, lo que aumentó el empleo y los recursos estatales. La intervención del Estado en mejoras materiales y sociales era notable, el desarrollo y la modernidad parecían alcanzarse al visitar las principales ciudades. Pero pronto las cosas cambiaron, el retraso tecnológico y la inestabilidad política fomentaron el fracaso de modelos como el de sustitución de importaciones, que sólo habían beneficiado a las burguesías nacionales a costa de las clases populares. El proceso tardío de industrialización arrojó entonces un aparente crecimiento económico, que posteriormente con factores como la migración y la disminución real de los salarios recordaron que la política social debió ser retomada en la política económica, no como mero instrumento político, sino como recurso de la visión sustentable del desarrollo en general.

El problema fue que aquellos milagros económicos pronto mostraron las deficiencias de un proceso construido en los cimientos de la deuda externa y la planeación de corto plazo.

1.1.5 La política social en el Estado neoliberal

Si el periodo de 1945 a 1975 se había caracterizado por progreso y estabilidad, el comprendido entre 1975 y 1988 era de obstáculos y restricciones.³⁰ Después de aquellos tiempos de bonanza en Europa, la situación se vuelve problemática a finales de los setenta, su propia conformación demográfica establece serios problemas con gran parte de la población de la tercera edad y pocos jóvenes que mantenían el sector productivo y las demandas sociales. Se buscó reactivar la economía, para ello se disminuyó el gasto social y la intervención estatal.

³⁰ KUSNIR, Liliana. Op. Cit., p. 134.

En términos de política social se dio una reorganización institucional, la cual se tradujo en una privatización o comercialización del sector público. Estas ideas neoliberales, surgidas en los Estados Unidos y Gran Bretaña, consideraron que la extensión de la oportunidad económica no es sólo fuente de prosperidad económica sino también base de la justicia social. Las nuevas reglas impusieron la limitación del gasto y la selección social.³¹

La reestructuración de la economía mundial de principios de los setenta tuvo fuertes consecuencias en los países latinoamericanos. Sus exportaciones en materias primas disminuyeron drásticamente y con ello sus ingresos gubernamentales, las demandas sociales incumplidas amenazaban con la inestabilidad política y social, por lo que la misma deuda que había financiado el Estado benefactor, ahora financiaría los estragos de una política económica sin restricciones nacionales. ³²El Fondo Monetario Internacional impone ahora la pautas neoliberales de privatización, libre mercado y disminución del déficit estatal mediante recortes presupuestales en áreas mercantilmente definidas como no rentables, ³³ entre ellas las de corte social. Estos lineamientos fueron conocidos como *políticas de "ajuste"*, donde se redefinen las relaciones del Estado con el mercado, se venden las empresas estatales, se quitan las medidas proteccionistas y se deja al destino de la inversión privada la política económica.

Aquí el cambio es radical, el Estado deja de ser proveedor para convertirse en simple promotor del libre mercado adecuándose por tal razón a las nuevas necesidades del capital, que ahora exigen la apertura de los mercados y las ventajas de localización en la inversión.

³¹ GARCIA Pelayo, Manuel. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Editorial Alianza. Madrid, 1996.

³² Los gobiernos se vieron con menos ganancias por exportación (como exportadores directos o vía impuestos a las ganancias de los agentes privados) y más compromisos sociales por los despidos generados por la recesión. La solvencia inmediata para cubrir el déficit vino de más endeudamiento externo, el cual en pocos años y con el aumento de los intereses conforme a los comportamientos especulativos del mercado financiero internacional, se convirtió en compromisos prácticamente impagables. GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit., p. 155.

³³ Op. Cit., p. 156.

Pero no todo es negativo, en esta consolidación del Estado neoliberal se consolidan nuevos estados democráticos³⁴, que antes habían permanecido en la sombra de la corrupción política, además de que se descentralizan las funciones del Estado a sus ámbitos estatales y municipales, donde la evaluación y la optimización de los recursos puede realizarse con mayor facilidad.³⁵

En este mismo contexto, los recursos públicos establecidos para el bienestar social se destinan a los grupos más necesitados, es decir, se toman en cuenta criterios como la *focalización*, además de que la ayuda se da a través de subsidios públicos que buscan incentivar el poder de compra de los beneficiarios.³⁶

Ahora los esfuerzos se concentran en hacer más eficiente el gasto público social y compensar los efectos derivados de los procesos de ajuste económico, mediante programas sociales orientados a sectores específicos como son: los ancianos, las clases trabajadoras, los pensionados, los campesinos, las mujeres, los niños y jóvenes, para los cuales se establecen mínimos de bienestar.

El reto en esta nueva forma de administrar la política social es conocer a los beneficiarios, en el sentido de que se ayude a los más necesitados, por lo que se hace necesario contar con una estructura gubernamental particularmente efectiva y eficiente para realizarlo.

1.2 El ámbito propio de la política social

La política social como campo de análisis se entreteje con aspectos y objetivos políticos, económicos y sociales. La revisión de su marco de acción al interior del

³⁴ La palabra democracia viene del griego *demos* –pueblo y *Krátos* –autoridad. Las bases del Estado democrático son las siguientes: primera, la soberanía popular; segunda, la igualdad ante la ley, de derechos y deberes políticos; sufragio universal; tercera, el constitucionalismo, es decir, el Estado de Derecho, en el cual todos los principios democráticos son garantizados por la ley; cuarta, libertad individual y colectiva, que supone derecho de asociación, de expresión, de reunión, de prensa, etcétera. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESPASA, Tomo 9, ESPASA-CALPE, Madrid, 1979, p.61.

³⁵ VILAS, Carlos M. “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”, en C. M. VILAS, (coord.): *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*. UNAM/Nueva sociedad, Caracas, 1995. p-. 163.

³⁶ VILAS, Carlos M. Op. Cit. p.164.

Estado fue fundamental, ya que con ello se vislumbraron los diferentes cambios que acompañaron su propia conceptualización.

La política social para algunos autores puede ser identificada como sistema de bienestar social, para otros tiene una connotación positiva y forma parte imprescindible de todo proceso político. Ginsberg argumentó que ciertas formas de política social se basan en la noción de progreso moral y en criterios como el valor del altruismo sobre el egoísmo, que se logra transmitir en los sentimientos de justicia social e igualdad.

Hagenbuch a su vez, expresó: “puede decirse que el móvil de la política social consiste en el deseo de asegurar a todos los miembros de la comunidad unos niveles mínimos determinados y ciertas oportunidades”.³⁷ Esta misma definición es asociada con la propuesta dada por la ONU en 1962.

Otros autores han insertado en la definición de política social el toque intervencionista del Estado para dotar de equipamiento a las comunidades, obsérvese que Marshall define a la política social como una expresión técnica, que hace referencia a la política de los gobiernos respecto a sus acciones que impactan de manera directa en el bienestar de los ciudadanos al proporcionarles servicios e ingresos. El analizar este fenómeno redistributivo implica algo más que objetivos de desarrollo económico, se trata de una serie integral de orden social mucho más complejo.³⁸

El Estado como ente político organizado obtiene los recursos y debe distribuirlos. En el mundo se han analizado las dos formas de hacerlo por medio de un Estado de bienestar o un Estado neoliberal, donde la interdependencia con la política económica en curso es un factor inherente.

³⁷ HAGENBUCH, Cit. en TITMUSS, Richard. *Social policy; an introduction*. Phanteon Books, Random House, New York, 1974.

³⁸ MARSHALL, T. H. *Social Policy*. Hutchinson, Londres, 1965, Cit en TITMUSS, Richard. *Social policy; an introduction*. Phanteon Books, Random House, New York, 1974. p. 16.

Al interior de una revisión sobre el comportamiento de las políticas sociales, destaca un detalle: muchas veces cada gobierno formula nuevas maneras de aplicarlas, no obstante, algunas veces se les da seguimiento a propuestas anteriores. Por lo tanto, se habla de la política social como un instrumento del mismo juego político que sostiene grupos o corporaciones de respaldo, cuya adhesión a los partidos políticos depende de los beneficios recibidos por la vía de la acción gubernamental.

Una vez que el Estado moderno asume la responsabilidad de disminuir las desigualdades extremas, institucionaliza la política social como parte de las políticas públicas y diseña programas de beneficio para los sectores marginales, esto sin cambiar o modificar los cimientos del sistema de producción imperante.

Obsérvese que existen distintas perspectivas de análisis sobre la política social, en la *mirada económica* se hace la distinción entre la política económica y la política social. El reciente modelo neoliberal exige la optimización de los recursos destinados a la asistencia social, abandonado aquella idea de un Estado garante del bien común por un Estado compensador de las desigualdades extremas, la única manera de obtener el beneficio social es obtener primero el crecimiento económico.³⁹

En la *mirada política* el debate se centra en la direccionalidad y las formas de acción política, lo político es el ámbito de la voluntad y la política es la estructura de dominación burocrático estatal en el ejercicio de la dominación racional.⁴⁰ La misión del Estado se encuentra en la negociación y el control de las distintas demandas y reacciones sociales. Actualmente el ejercicio de la política hace referencia tanto a las instituciones gubernamentales encargadas de la política social como a los beneficiarios o actores sociales que han ido remodificando el curso de la relación Estado-sociedad.

³⁹ Véase en MEYER, Josep P. *Trayectoria del pensamiento político*. FCE, México, 1966.

⁴⁰ MEYER, Josep P. *Trayectoria del pensamiento político*. FCE, México, 1966.

En la *mirada social* la política social es reflejo de los cambios en la propia dinámica de la sociedad, el Estado sujeto histórico hace confluír a distintos actores que dotan de sentido y particularidades la propia identidad nacional.⁴¹

Desde la teoría de la ciudadanía, la sociedad civil es una categoría cultural que implica algo más que derechos y obligaciones, establece un sentido de pertenencia, una capacidad de participación y construcción del espacio público. Al interior de esta perspectiva social se identifican varias nociones fundamentales:

1. La primera de ella se refiere al universalismo en un papel redistributivo que se denomina *tecnocrático-progresista* de los sistemas de bienestar, en éste la estrategia de desarrollo consiste en actuar simultáneamente sobre la distribución del ingreso, la orientación creciente del gasto público hacia la provisión de los satisfactores básicos y el apoyo público de la economía popular. En la noción anterior se especifica que las políticas públicas deben estar orientadas a la distribución del ingreso.
2. La segunda es la *liberal individualista* donde se plantea a las actividades “informales” del sector popular como iniciativas empresariales que deben ser incentivadas por la desregularización y la libre competencia superando así la pobreza.
3. La tercera es denominada la *democrático autonomista*, coincide con la primera en el hecho de la necesidad de políticas redistributivas, de gasto social orientada a la satisfacción de necesidades básicas y de apoyo a la economía popular, pero además revaloriza el papel de las clases organizadas como protagonistas de procesos autogestivos democráticos propios, se reivindica e impulsa en el plano de la ciudadanía el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y la participación en la formulación y orientación de las políticas públicas.⁴²

La política social es, al igual que el Estado un espacio de construcción⁴³, un vínculo de variables que, con base en un contexto situacional, dejan ver distintas demandas y distribuciones que cambian de actores.

⁴¹ La identidad nacional es un tipo de identidad colectiva específicamente moderna, que tiene la tendencia a la movilización política. Esta tendencia a la movilización significa que puede crear una comunidad entre agentes sociales dispersos. Los estudios sobre identidad nacional generalmente se han enfocado sobre las maneras como los actores sociales, particularmente las elites, crean o manipulan las identidades de las naciones, de los ciudadanos, de los aliados o de los enemigos. CHIHU Amparán, Aquiles. *Sociología de la identidad*. UAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 14.

⁴² DUHAU, Emilio. “Estado benefactor, política social y pobreza” en *Sociológica*, Año 10, núm. 29, UAM-Azcapotzalco, México, septiembre- diciembre de 1995, p. 81.

⁴³ Dice Gurvitch “Los fenómenos sociales totales son totalidades reales en movimiento sin detención (...) y tienen primacía sobre todas sus capas en profundidad, tales como la base morfológica, organizaciones, ritos, procedimientos, prácticas, modas, manías, modelos, roles, actitudes, signos, señales, símbolos, efervescencias, mentalidades (...) son los que representan los hechos sociales *en acto*, en camino de hacerse y rehacerse”. GURVITCH, Georges. *Tratado de Sociología I*, Kapelusz, Buenos Aires, 1962, p. 21.

1.2.1 Las nociones inmersas en la política social

En este apartado se presenta un conglomerado de conceptos, inmersos en el discurso de la política social; al revisarlos presento algunas interrogantes de la discusión actual que después de un siglo de diseñar y aplicar la política social sigue sin resolver la pregunta central: ¿Existe realmente el desarrollo y el progreso social?.

El desarrollo

Hoy ya no se puede seguir pensando el desarrollo de manera unilateral, representado generalmente como crecimiento económico, la dinámica social ha optado por entender el desarrollo desde paradigmas humanos y sustentables; por lo tanto, considero necesario dar espacio a la búsqueda de aquellos investigadores sociales que buscan modelos de desarrollo alternativos abriendo con ello la reflexión sobre las dimensiones morales del desarrollo.⁴⁴

Según Friedmann el desarrollo alternativo es “la continua lucha por las exigencias morales de la clase pobre desprovista de poder frente a los poderes hegemónicos existentes”,⁴⁵ Ésta realidad involucra la evaluación de estrategias de desarrollo que tienen que ver más con la moralidad que con la técnica. Dentro de sus planteamientos esenciales se encuentra que toda persona tiene derecho a adecuadas condiciones materiales de vida y a ser un sujeto políticamente activo en su propia comunidad, basándose para tal objeto en tres pilares fundamentales: derechos humanos, derechos ciudadanos y florecimiento humano (o calidad de vida). Su teoría implica crecimiento con igualdad.

⁴⁴ Como lo afirma SMITH “... Es probable que cualquier estrategia de desarrollo esté regida por ciertas consideraciones de justicia social, en el sentido de búsqueda de alguna (re)distribución de los beneficios del crecimiento económico, pero pocas veces se aclara la justificación moral de los resultados de distribuciones particulares.” SMITH, David M. “Las dimensiones morales del desarrollo”, en *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. 1, núm. 1, El Colegio Mexiquense, México, 1997, p. 2.

⁴⁵ FRIEDMANN, John. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Oxford, Blackwell, 1992.

El problema es lo que se entiende por desarrollo o calidad de vida, pues estas nociones implican un análisis que no puede dejar a un lado las especificidades geográficas e históricas envueltas en la complejidad de personas y culturas particulares. Por lo tanto, en este enfoque relativista el desarrollo es necesariamente contextual.⁴⁶

La pluralidad

En nuestros días se considera que la crisis de sentido que rige la vida de las sociedades occidentales es generada por el pluralismo, y hago referencia a él porque la construcción de las políticas sociales deriva de esquemas de significación social más o menos compartidos, que tienen su raíz en las distintas posiciones que tienen las sociedades o las clases gobernantes frente al tema de la pobreza o la desigualdad.⁴⁷

La pluralidad inmiscuye tanto a la diversidad de necesidades y satisfactores, como a la diversidad humana cultural, y las distintas concepciones del bienestar.

La construcción de una política social tiene su basamento en la cultura e incluye las creencias religiosas y los conceptos sobre individualismo y solidaridad dominantes, la composición y el origen étnico y racial de las naciones; lo cual se refleja en la posición a partir de la cual una sociedad discute y asume sus instituciones y la forma pública y privada que elige para resolver sus problemas.⁴⁸

Necesidades humanas

⁴⁶ “El desarrollo en tanto progreso o mejoramiento humano, y los planes que lo promueven, evidentemente implican a personas particulares, en sitios particulares y momentos particulares, capaces de mejorar sus vidas de acuerdo con su concepción de desarrollo. En este sentido, el desarrollo es necesariamente contextual.” SMITH, David M. “Las dimensiones morales del desarrollo”, en *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. 1, núm. 1, El Colegio Mexiquense, México, 1997, p. 4.

⁴⁷ “Los sentidos diversos institucionalizados constituyen la estructura plural de significaciones sociales construidas históricamente”. Se supone asimismo, que las variaciones menores en los programas y acciones asistenciales están inmersas en movimientos más o menos visibles que se dan en el contexto social y político, en función de las tensiones y equilibrios que se generan en las posiciones de referencia. La pluralidad es abordada por los debates que impregnan los conceptos de matices ideológicos y contribuyen a su posicionamiento. GUADARRAMA Sánchez, Gloria J. *El agotamiento del modelo nacional de asistencia social: un estudio de las políticas sociales en el Estado de México*, Tesis en Sociología, UIA, México, 2000, p. 26.

⁴⁸ JUSIDMAN, Clara. *La política social en Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1966, p. 27.

Dentro de éstas se encuentran las necesidades *básicas o urgentes* como serían el alimento, la vivienda y el descanso; las necesidades *psicológicas* como es el caso de la compañía, la esperanza, la paz espiritual, la ausencia de sentimientos de horror y temor en la vida personal, etcétera y; las que se consideran *sociales* como: el orden, la seguridad, la educación y la cultura, entre otras.

En este sentido existe un criterio universalista que asegura que todas las personas tienen las mismas necesidades básicas. Sin embargo, no se puede limitar la satisfacción de las necesidades humanas a la garantía de satisfactores básicos, por el contrario es necesario ampliar la definición y lineamientos prácticos del desarrollo, dado que la vida del hombre consiste en algo más que la supervivencia física.⁴⁹

Derechos humanos

Los derechos económicos, sociales y culturales para todos son condiciones de trabajo justas y favorables, un nivel de vida adecuado, educación, disfrutar de los mayores niveles de salud física y mental alcanzables, participar en la vida cultural y disfrutar de los beneficios del progreso científico, entre otros.

La redacción de los primeros derechos humanos hallan sus antecedentes en el movimiento de la ilustración⁵⁰; no obstante, éstos quedan formalmente redactados en los foros de la Organización de Naciones Unidas, incidiendo desde entonces en las distintas leyes de los Estados nacionales.

A partir de ahí, uno de los problemas fundamentales ha sido la confrontación entre los derechos a la libertad y los derechos al bienestar, conflicto que frecuentemente es asociado a teorías de la filosofía política como el liberalismo y el socialismo. El

⁴⁹ JUSIDMAN, Op. Cit.

⁵⁰ La ilustración es el movimiento intelectual que dio origen al Estado moderno, mismo que involucra una integración de elementos que se instauran al interior de las políticas sociales del siglo XX. Sus formas cambiantes y diversas surgen del reconocimiento de principios universales de los derechos individuales y sociales. JUSIDMAN, Op. Cit.

primero, elige la libertad aun a costa del bienestar de algunos (o la mayoría), mientras que el segundo, prioriza la satisfacción de necesidades materiales colectivas con cierto detrimento de la libertad individual.

La justicia social

¿Quién obtiene qué y por qué?, ¿Cómo se debe distribuir el excedente social?. En ésta cuestión han existido distintas teorías de las que retomo las siguientes:

- Utilitarismo.- sostiene que la gente debe actuar de modo que maximice la suma total de la felicidad, satisfacción, bienestar o alguna cualidad humana semejante. Mientras se logre maximizar la utilidad, la distribución no importa, por lo que se aceptan situaciones altamente desiguales, siempre que el enriquecimiento de los ricos y el empobrecimiento de los pobres, no reduzca el bienestar global.
- Liberalismo.- es indiferente a la distribución mientras exista la misma libertad para todos.
- Marxismo.- concibe la moralidad y la justicia como aspectos internos de sociedades o modos de producción particulares, a cierto nivel, aunque asegura el derecho más amplio de la fuerza de trabajo a no ser explotada y privada del valor de su producto.
- Feminismo.- exige aproximaciones contextuales o de género, en relación a situaciones en igualdad de circunstancias.
- Comunitarismo.- la justicia es una consecuencia de la práctica de valores comunitarios de mutualidad y reciprocidad.

Las teorías mencionadas coinciden en la igualdad como tópico central de cualquier redistribución social. La provisión equitativa de bienes y servicios es una tarea del Estado, que a largo plazo se convertirá en un desarrollo general.

Uno de los argumentos morales que defiende en determinadas circunstancias los niveles de vida desiguales, es el principio de diferencia de Rawls, en él la concepción de la justicia requiere que todos los bienes sociales primarios (libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, y las bases de la dignidad) sean distribuidos equitativamente, a menos que una distribución desigual “favorezca a los más desventajados”.⁵¹

⁵¹ RAWLS, Cit. en SMITH, David M. “Las dimensiones morales del desarrollo”, en *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. 1, núm. 1, El Colegio Mexiquense, México, 1997, pp. 12-13.

El bienestar

El bienestar es percibido como mejoramiento de las condiciones de vida e incluye casi siempre la idea de tener cubiertas con suficiencia las necesidades consideradas esenciales.

Este es el concepto rector de toda política social, sólo que ésta se dirige a proveer más bienestar y más beneficios para los pobres. Se dice que la idea central de la política social incluye tres supuestos básicos:

1. Ser benéfica: en el sentido que la política se dirige a proveer bienestar para los ciudadanos.
2. Incluye objetivos económicos y no económicos.
3. Implica en alguna medida la redistribución y transferencia de recursos de los sectores más favorecidos hacia aquellos con mayores carencias.⁵²

Es necesario resaltar que las concepciones sobre el bienestar se mantienen en constante evolución, como lo hacen también los individuos y las sociedades. Con respecto a esto, el bienestar es sinónimo de una configuración social que puede constituirse tanto en términos de la propia cultura, como en una expectativa permeada por concepciones de futuro, por otras perspectivas de desarrollo, por los logros de individuos y grupos, por los avances alcanzados en países más desarrollados, así como por las propuestas resultado de la difusión, la información y la comunicación.⁵³

Véase por ejemplo que en las ideas que surgen en la sociedad en torno al bienestar se hacen evidentes diferentes posturas; para algunos el bienestar general solo es posible si sus miembros asumen la responsabilidad de asegurar para todos un mínimo indispensable de satisfactores y oportunidades, para otros se considera falto de moralidad obligar a alguien a destinar ayuda a otros, independientemente de su condición, puesto que este tipo de presión restringe la

⁵² TITMUS, Richard. *Social Policy; an introduction*. Phantleon Books, Random House, New York, 1974., p. 29.

⁵³ GUADARRAMA Sánchez, Gloria J. *El agotamiento del modelo nacional de asistencia social: un estudio de las políticas sociales en el Estado de México*, Tesis de maestría en Sociología, UIA, México, 2000, p. 27.

libertad individual y la propia conciencia. En la primera postura se remite al bienestar colectivo como fundamento (solidaridad con los sectores vulnerables) , en la segunda se privilegia el bienestar individual por encima del colectivo (individualismo).

El análisis del Estado de Bienestar, hecho brevemente con anterioridad, representa en este caso la materialización de la idea de bienestar. Y constituye un eje fundamental en la historia de la política social.

Lo público y lo privado

En la idea de lo público se contempla lo referente a los asuntos del Estado, en relación con el interés común y la búsqueda de bienestar para la población. Ahora bien, lo público también implica una distinción con lo privado, lo referente a la sociedad civil, en ambos conceptos se da una reconstitución e interacción permanente donde hoy lo privado se vuelve público y lo público privado.⁵⁴

Con relación al tema de las políticas sociales y sus quehaceres como la erradicación de la pobreza y la desigualdad, es notable que nuevos actores sociales aparecen en el diseño de propuestas alternativas de desarrollo comunitario, atención a sectores vulnerables, organización laboral, etcétera. La complejidad de los problemas sociales ha elevado el llamado a nuevas organizaciones que desde la sociedad definen el nuevo rumbo de la responsabilidad social, tal es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales o los movimientos sociales organizados.⁵⁵

⁵⁴ GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit, p. 29.

⁵⁵ “ En los últimos años la participación social ha sido pensada y utilizada por diversos gobiernos como uno de los mecanismos más importantes y eficientes para impulsar el desarrollo social. Los argumentos van desde aquellos que la plantean como un instrumento eficaz para generar cooperación, motivación y capacidad práctica para la solución de problemas complejos, hasta los que la conciben como una forma de trabajo e integración cultural propia de ciertas comunidades, y que involucra valores y tradiciones políticas e históricas.” ARELLANO. *Gestión y Política Pública*. Vol. III, núm 1, 1er semestre, CIDE, México, 1999. p.p. 89 y 90.

En nuestros días la tendencia es el espacio social, que representa el nivel intermedio entre lo público y lo privado, en donde la participación de todos los actores interesados en el bienestar social, asume mayores posibilidades de interacción en la propuesta y la solución de problemas conjuntos.

La institucionalización

Según Thomas Luckmann las instituciones organizan la solución de los problemas humanos fundamentales (y también no fundamentales). Lo hacen en la medida que gobiernan determinadas partes de la acción social y disponen para ello mecanismos de ejecución y, en ciertas circunstancias, de un aparato coercitivo.⁵⁶ Las instituciones dirigidas a la aplicación de política sociales distinguen entre lo que debe ser asistido y lo que no, así como las formas consideradas eficientes o correctas para hacerlo. Éstas mismas forman parte de ordenes jurídicos de protección social y de derechos sociales, asociados con las estructuras del poder político.

El carácter institucional implica órganos de ejecución, leyes, programas y mecanismos de acción que inmersos en la especificidad y la generalidad manifiestan el entorno político y social.

1.2.2 El Estado mexicano y la política social

A continuación se muestra un resumen de lo que ha nutrido las estrategias de política social en México, dado que este tema será retomado en el análisis concreto de la historia de las políticas sociales juveniles.

La revisión parte del Estado posrevolucionario donde confluyen dos principales corrientes:

⁵⁶ LUCKMANN, Thomas. Cit en Op. Cit., p. 31.

- *La corriente social* de la revolución que incitaba al establecimiento de un Estado benefactor, comprometido con las clases populares y los derechos sociales y ;
- *La corriente liberal* que impulsaba el desarrollo o establecimiento de una economía de mercado a los ritmos internacionales.

La fusión de ambas corrientes dio lugar al “*Estado ampliado*”⁵⁷, el cual fundió en un sólo proyecto el apoyo a la acumulación del capital y el carácter popular benefactor del intervencionismo del Estado.

Así, las primeras políticas asistenciales resaltan el perfil tutelar del Estado, donde las ideas se construyen desde el Estado y no necesariamente de las demandas y necesidades de los pobres.

En la Constitución de 1917 se encuentra el establecimiento de las ideas generalizadas sobre la necesidad de incluir los derechos sociales a los marcos legales del Estado. Uno de los primeros puntos fue extender a la población los servicios educativos, asumiendo el Estado la responsabilidad de la educación, y otros derechos como supervisor de aspectos laborales.⁵⁸ La importancia de la educación es relevante porque hasta la fecha toda política social dirigida al sector juvenil proviene de ella.

Este carácter tutelar donde el Estado procura el bienestar de la población es identificado con relaciones de subordinación entre las políticas sociales y económicas; bajo las cuales, medidas destinadas a la protección social como el salario mínimo, se fueron transformando gradualmente en instrumentos de control que mantendrían los salarios bajos y las condiciones de pobreza.⁵⁹

⁵⁷ SIRVENT, Carlos. Cit en GUADARRAMA Sánchez Gloria J. *El agotamiento del modelo nacional de asistencia social : un estudio de las políticas sociales en el Estado de México*, Tesis de maestría en Sociología, UIA, México, 2000, p. 96.

⁵⁸ GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit.

⁵⁹ GORDON, Cit. en GUADARRAMA, Sánchez, Gloria J. Op. Cit., p. 97.

El surgimiento de la política social institucionalizada tiene sus antecedentes en el cardenismo y sus alianzas de tipo corporativo,⁶⁰ que sostenían el poder mediante demandas negociadas; es decir, acciones prioritarias de atención social a determinados grupos, a esto también se le conocería como *política clientelar*. Los privilegios de seguridad social iban dirigidos a sectores de obreros y burócratas corporativizados, mientras la asistencia se ofrecía como alternativa para los grupos más débiles o vulnerables. Los instrumentos de acción fueron de tipo ocupacional y variaron desde la creación de empleos, hasta el despliegue de subsidios generalizados a productores y consumidores.

Para los sexenios posteriores, la política social seguiría moldeada por las estructuras de poder del Estado, los contextos electorales y el sistema de partidos políticos. Esta monopolización del poder y sus estructuras por parte de un partido hegemónico como el PRI, limitaba la participación entre actores sociales; las formas centralizadas también representaron uno de los atrasos más evidentes en la equidad de servicios y obras asistenciales. El panorama durante mucho tiempo fue el de un discurso benefactor y una selección de sectores beneficiarios convenientes.⁶¹

A lo largo de la implementación del Estado benefactor (1940-1970) en nuestro país, las acciones que favorecían el desarrollo integral y el acceso a los satisfactores básicos de alimentación, vivienda, vestido, educación, salud y trabajo fueron encargados a instituciones como: SEDUE, INFONAVIT, IMSS, DIF y SEP, entre otras. Un hecho incuestionable fue que el Estado dio una partida importante al gasto social, el problema estuvo en la canalización del mismo y su actuación poco planificada, que generalmente sirvió más como apaciguador político que como proyecto sustentable. Más aún, dicho gasto, etiquetado como social, se

⁶⁰ El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses de grupos reconocidos por el Estado, jerárquicamente ordenados y funcionalmente diferenciados, que conceden al Estado el monopolio de la representación, a cambio de cierto control en la selección de sus líderes y la articulación de sus reivindicaciones. NASSIF, Aziz. Cit en GUADARRAMA Sánchez, Gloria J. Op. Cit., p. 98.

⁶¹ CASTILLO Berthier, Héctor. “Los proyectos juveniles: Entre la utopía y la cooptación política” en CASAS, Rosalba, et al. *Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

destinó principalmente a la infraestructura para la instalación del capital eminentemente industrial.⁶²

Con lo anterior, se observa la puesta en marcha de distintas acciones gubernamentales que buscan erradicar la pobreza, disminuir la desigualdad o generar formas de bienestar social para los distintos sectores; no obstante, en este camino la política social puede ser redistributiva y transferir recursos de un grupo social a otro, o transferir poderes de decisión sobre recursos materiales y estructuras, y aun multiplicar más la desigualdad. Por lo tanto, hay que estar conscientes que no todas las políticas sociales son, *per se*, altruistas, progresivas o redistributivas.⁶³

Ciertamente, el elemento clave fue el proceso de industrialización en México y sus consecuencias sociales, que si bien impulsaron en un primer momento el crecimiento económico durante varios sexenios, su implementación avalada mediante la deuda externa acarrió a la larga crisis insostenibles. En los setentas, la necesidad de reestructurar las funciones del Estado ya era un tema internacional, la tendencia al mercado libre y al desarrollo económico sólo dejaba a países como México, la alternativa de alinearse al juego en los parámetros del capital.

Y ahora, después de un escenario lleno de expectativas de progreso y modernidad, la realidad es contradictoria⁶⁴, toda aquella estructura implementada por el Estado de bienestar hoy debe ser recortada, destruida o reorganizada. Se habla de eficiencia y calidad en los servicios, de focalización de políticas, de evaluación y de impactos, la implementación de un Estado neoliberal es simplemente un nuevo reto.

⁶² GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit.

⁶³ Véase en TITMUS, Op. Cit.

⁶⁴ La política social encomendada al Estado que se mantenía ligada a las expectativas de progreso y desarrollo pertenece a la modernidad, asume sus postulados, gira en torno a sus dilemas, se transforma y agota con ellos. Al final del siglo XX, la crítica a la modernidad concluye con un marcado desencanto del progreso y del avance tecnológico que no ha traído consigo el anhelado bienestar, induce al replanteamiento de la sociedad ante el futuro y ante la pobreza, sobre todo a los rumbos contextuales que debe de seguir la política social actual. Véase en GUADARRAMA Sánchez, Gloria J. Op. Cit., p. 19.

Se valorizan los espacios, se adelgaza al Estado, se reparten los poderes, y ante este panorama la política social adquiere un carácter de construcción contextual.

Dentro de los principios fundamentales, del discurso oficial, sobre esta reconstitución del Estado se observan los siguientes:

- *El nuevo federalismo*,⁶⁵ el cual se vuelve indispensable para lograr esta descentralización administrativa, su misión recae en nuevos actores de desarrollo y bienestar como es el caso de los estados y municipios.
- *La reforma municipal*, en cuya agenda se introduce la política social, incluye temas esenciales tales como: democracia municipal, participación ciudadana, identidad y cultura municipales, modernización de la gestión municipal, desarrollo regional y municipal, relaciones intermunicipales, descentralización, y planeación de los programas gubernamentales.
- *La participación social* en las políticas públicas como aspecto fundamental de la toma de decisiones.⁶⁶
- *La focalización* como un método necesario, donde la federación, los estados y los municipios conocen los mapas de pobreza extrema y actúan con prioridad en ellos.

Como lo ha señalado Alberto Díaz, el rediseño de la política social en México será un proceso en aumento basado en el modelo de prueba y error. “Más que una gran visión sobre una cura milagrosa de la pobreza y la desigualdad, tendremos que diseñar, ejecutar y evaluar programas concretos que tendrán éxito en mayor o menor grado dependiendo de la manera como logren una mezcla óptima entre viabilidad política, factibilidad fiscal y apego a objetivos sociales auténticos”.⁶⁷

⁶⁵“El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechará las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones. Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones de gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de resultados. Sobre todo, hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común”. PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México, 1995, pp. 59-60.

⁶⁶ “La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos”. PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México, 1995, p. 69.

⁶⁷ DÍAZ Cayeros, Alberto. “Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada”, en CORDERA, Rolando y Alicia Ziccardi (Coords). *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*. UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 54.

Con este panorama descriptivo es claro que el contexto en el que se desarrollan los programas y proyectos específicos de cada una de las políticas sociales en particular, tiene un peso predominante en su carácter y alcance. Y éste es el caso de aquellas abocadas a los jóvenes, tema de este trabajo.

CAPÍTULO II

DISCUSIÓN CONCEPTUAL DEL SUJETO JOVEN

2.1 Enfoques desde distintas disciplinas

El estudio de la juventud involucra problemas metodológicos y epistemológicos, dada la diversidad de enfoques por medio de los cuales se pretende analizar. Se nutre de la complejidad de un período del desarrollo humano que guarda estrecha relación con aspectos sociales, biológicos, psicológicos, culturales e ideológicos, que varían según las sociedades y sus características. Por lo tanto, la búsqueda de su definición es una introducción al universo social que lo conforma y lo identifica como concepto y sujeto.⁶⁸

“El surgimiento de la juventud como fenómeno social se explica por las transformaciones de la sociedad occidental durante el período de transición del modo de producción feudal al capitalismo”.⁶⁹ En la Edad Media, la diferenciación entre juventud y edad adulta, no se daba en términos sociales sino más bien se remitía a la familia como núcleo de producción y reproducción. Según Ernest Fischer: “Con el resquebrajamiento del sistema corporativo medieval comienza la lucha de las generaciones y cuanto más rápido avanza la sociedad, merced a la técnica, la industria y el modo de vida ciudadano, tanto más manifiesta es la diferencia entre las generaciones. La insurrección de los hijos contra las formas de vida, los pensamientos y los prejuicios anticuados se entretajan a tuertas y derechas de la lucha de clases”⁷⁰.

⁶⁸ Su definición como concepto deriva de factores físicos y psicológicos enfocados a cotas de edad, mientras que su definición como sujeto implica la transformación y complejidad de una palabra en constante construcción de sentido.

⁶⁹ RUEDA, Francisco. “Para que la rebeldía imaginaria se vuelva realidad” en *Revista CREA*, núm. 7, Septiembre, México, 1985.

⁷⁰ Véase en MARQUÉZ Carauco, Luz María. *El discurso estatal hacia la juventud*. Tesina en Sociología, UAM – Azcapozalco, México, 1990, p. 28.

Con lo anterior, se asume que el surgimiento de la juventud en el escenario social tiene como antecedente las sociedades precapitalistas, en las cuales la familia es base del análisis de la juventud, la misma división del trabajo y la imposición de roles, que era establecida por las relaciones de subordinación en su interior. Posteriormente, los cambios estructurales que se dan en la sociedad dan lugar al surgimiento de nuevas instituciones con poder y trascendencia en el ámbito juvenil, tal es el caso de la escuela, la industria y el Estado entre otras.

Se dice que la introducción de la palabra juventud, entra en el vocabulario científico en la obra del psicólogo norteamericano Jung, dicho término arranca a la par del proceso de industrialización en los países de Europa Occidental y los Estados Unidos durante la mitad del Siglo XIX. La juventud como concepto representa las contradicciones del supuesto desarrollo de la sociedad moderna.

En un simple ejercicio de revisión histórica es evidente que para principios del siglo XX el tema es ignorado, el joven sólo representa un lugar importante en el momento en que ingresa al proceso de producción, al trabajo y a las responsabilidades del mundo adulto. Es hasta los sesenta que la participación juvenil como grupo de protesta y acción política hace voltear los reflectores del círculo social, para analizarlo y definirlo de forma y fondo.⁷¹ En la definición de la juventud es vital la contextualización en espacio y tiempo, como objeto de estudio es evidente que cambia, se transforma y se reconstruye.⁷²

⁷¹ "... En el enfrentamiento generacional de los años cincuenta y sesenta, acelerado por el vertiginoso crecimiento de los medios masivos de comunicación, surgieron "nuevas" formas de entender la vida, nuevas concepciones sobre la relación del hombre con la naturaleza y con la sociedad en general que permitieron recrear una cultura juvenil que buscaba enfrentar las caducas formas de organización social para remplazarlas por una "esperanza" que era sembrada en el corazón de miles de jóvenes en el mundo." CASTILLO Berthier, Héctor. "Los proyectos juveniles: Entre la utopía y la cooptación política" en CASAS, Rosalba, et al. *Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

⁷² "...Cada uno de nosotros, influenciados profundamente por la cultura, "ve" de diferente forma el mundo que le rodea, según sea el género, la ubicación jerárquica las experiencias adquiridas; en otras palabras, nos enseñan o aprendemos a "mirar el mundo" de una determinada manera.En este sentido, las relaciones entre instituciones y jóvenes han estado signadas por las diversas miradas que se han construido desde las diferentes posiciones de poder en cada periodo histórico concreto, significando y resignificando sus perspectivas en función de la misma interacción establecida." PÉREZ Islas, José Antonio. *Análisis de las políticas de juventud desarrolladas en México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)*. Tesis en Sociología, UIA, México, D.F., 2002. p. 16.

En el proceso de conceptualización de la juventud las primeras definiciones fueron dadas por los siguientes enfoques:

2.1.1 El enfoque biológico

Parte de ese paso por la etapa de la pubertad donde a la edad de los 24 años aproximadamente, termina la maduración del cuerpo, es decir la maduración fisiológica.

Desde esta visión la pubertad se caracteriza por la aceleración de la velocidad del crecimiento orgánico-corporal incluido lo sexual.

La pubertad como proceso biológico es un hecho inevitable, una etapa del desarrollo humano natural, donde el aspecto subjetivo del joven es asociado a la significación social⁷³ que se refiere a cada etapa.

2.1.2 El enfoque psicológico

Hay que diferenciar que “la pubertad es un acto de la naturaleza y por el contrario la adolescencia es un acto del hombre”.⁷⁴ Es decir, la adolescencia es la conformación de procesos psicológicos de adaptación a las condiciones de la pubertad, en relación al desarrollo humano que se ubica entre la infancia y la adultez.

Las nuevas estructuras psíquicas toman del pasado lo indispensable y lo remodelan con nueva información, entre sus nuevas funciones emergen: la identidad de sí mismo, la de grupo, la sexual, la social y la vocacional entre otras. Cada individuo en esta etapa encuentra formas particulares de identidad, y este proceso es matizado por factores emocionales y culturales.

⁷³ La significación social de cada etapa hace referencia a roles y funciones de los jóvenes al interior de la sociedad, así mismo implica el análisis de las relaciones que las instituciones sociales establecen con ellos, mediante sus concepciones y acciones de integración-exclusión. Véase en PÉREZ ISLAS, José Antonio. “Pro (diá) logo. Políticas de Juventud del nuevo siglo: para mirar lo que vemos”, en RODRÍGUEZ, Ernesto. *Actores estratégicos para el Desarrollo. Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud, núm. 11, septiembre, IMJ, México, 2002, p. 17.

⁷⁴ BLOS, Peter. *Psicoanálisis de la adolescencia*. Editorial Joaquín Mortiz, México, 1986, p. 15.

Se define entonces a la juventud como “una mentalidad, un estado psicológico, intelectual, de valores, etcétera”⁷⁵ y no como un simple estado biológico. Este enfoque involucra el análisis del individuo en vínculo con la familia, la comunidad y la cultura.

Se dice que los jóvenes, para lograr la resolución de la adolescencia deben lograr un modelo de adaptación que concilie sus pulsiones instintivas, sus necesidades afectivas y sus estructuras de conciencia que incluyan su yo ideal, en otras palabras, las expectativas que de ellos mismos tienen, su autoimagen, su autoestima, etcétera, todo esto bajo el condicionamiento siempre presente de la realidad externa.⁷⁶

En este camino de adaptación, el joven utiliza el poder de sus funciones yoicas como una estrategia de búsqueda identitaria a partir de la cual se juega con la capacidad de tomar decisiones propias.

El enfoque psicológico reconoce que en este proceso de construcción de la identidad individual, la sociedad y sus manifestaciones son un punto de reflexión indispensable.

2.1.3 El enfoque culturalista-social

En él, los jóvenes son considerados sujetos sociales, representan una construcción social históricamente determinada y situada en tiempo y en espacio definidos, forman parte de un grupo social particular que se diferencia de otros grupos como los niños o los adultos. Por lo tanto, se alude al universo de la complejidad, la heterogeneidad y la diversidad en su estudio.⁷⁷

⁷⁵ KENISTON, Keneth. *Memoria Seminario Internacional sobre problemas de la juventud*. CREA, Agosto 1981, p. 50, Cit. en MARQUÉZ Carauco, Luz María. *El discurso estatal hacia la juventud*. Tesina en Sociología, UAM – Azcapotzalco, México, 1990, p. 11.

⁷⁶ LÓPEZ Manuel, Isaías. Op. Cit., p. 12.

⁷⁷ En palabras de Rossana Reguillo, “ Los jóvenes deben ser pensados como agentes sociales: “cuyas características son resultado de una negociación-tensión entre la categoría sociocultural asignada por la sociedad en particular y, la actualización subjetiva que sujetos concretos llevan a cabo a partir de la interiorización diferenciada de los esquemas de la cultura vigente” REGUILLO, Rossana. Cit. En PÉREZ ISLAS, José Antonio. “Pro (diá) logo. Políticas de Juventud del nuevo siglo: para mirar lo que vemos”, en

La juventud es diferente a la adolescencia, en el sentido de que la primera tiene que ver con la edad social de los sujetos y la segunda con la edad biológica-psicológica. “Los jóvenes representan una etapa en el proceso de la vida social por la que se está y se pasa y no por la que se esté permanentemente; esto conlleva la cualidad de que los jóvenes o lo juvenil, también se construye a través de sus prácticas sociales y culturales, es decir, hay una construcción social de la juventud y al mismo tiempo una construcción juvenil de la cultura”.⁷⁸

La misma asignación de papeles y roles por edad es un fenómeno cultural universal, la edad significa y representa lugares en la estructura social, en este caso una posición subordinada donde la identidad del joven reproduce la ideología de aparatos hegemónicos como la familia, la escuela, la iglesia y el Estado entre otras.⁷⁹

2.1.4 El enfoque demográfico

Ubica a los jóvenes como un grupo de población que corresponde con un determinado grupo etario y que varía según los contextos particulares, pero que generalmente se encuentra entre los 15 y 24 años de edad. En el contexto rural o de pobreza aguda, el entorno se desplaza hacia abajo e incluye el grupo de 10 a 14 años; en varios casos en el contexto de estratos sociales medios y altos urbanizados se amplía hacia arriba para incluir al grupo de 25 a 29 años. Desde

RODRÍGUEZ, Ernesto. *Actores estratégicos para el Desarrollo. Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud, núm. 11, septiembre, IMJ, México, 2002, pp. 36-37.

⁷⁸ URTEAGA, M., “Prólogo”, en Carlos Feixa, *El reloj de arena. Culturas juveniles en México*, SEP-Causa Joven-CIEJ. México, 1998 Cit. en NATERAS Domínguez, Alfredo. “ Las identificaciones en los agrupamientos juveniles urbanos: “ graffiteros y góticos”, en *Sociología de la identidad*. UAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 195.

⁷⁹ La institucionalización consiste en el establecimiento de normas definidas que determinan posiciones de status y funciones de rol para el comportamiento. La reproducción ideológica de los aparatos hegemónicos implica el reemplazo del comportamiento espontáneo o experimental por un comportamiento esperado, llevado a cabo según pautas, regular y predecible. HORTON, B. Paul y Chester L. Hunt. *Sociología*. Mc. Graw Hill, México, 1989. p. 223.

esta perspectiva, los jóvenes –según diversas circunstancias particulares- pueden identificarse como el conjunto de personas que tienen entre 10 y 29 años.⁸⁰

La cota inferior de edad considera la etapa en que están desarrolladas las funciones sexuales y reproductivas, que difieren al adolescente del niño, y la cota superior se identifica más con el momento en que los individuos llegan –en diversas circunstancias y diferentes ritmos- al cierre del ciclo educativo formal, enfrentando nuevas realidades como el ingreso al mercado de trabajo y la formación de un hogar propio, transformándose en adultos.

A partir de los distintos enfoques se puede sintetizar la definición de juventud como el período que va desde el logro de la madurez fisiológica hasta alcanzar la madurez social.

2.2 El concepto: de la palabra al joven concreto

Uno de los puntos de partida sobre el significado del concepto juventud es abordado por Bourdieu en su texto “*la juventud no es más que una palabra*”; ahí se debate sobre las relaciones entre la edad social y la edad biológica, las cuales suelen mantenerse en los paradigmas de la manipulación del discurso y de la acción.

Los jóvenes no son un grupo homogéneo de intereses comunes por el hecho de compartir un rango de edad, por el contrario mantienen profundas diferencias de situación personal y contexto social. Esta advertencia conceptual es pues, el punto base a tomar en cuenta si se desea diseñar propuestas de política social a este sector.

La complejidad de determinar o definir lo juvenil ha llevado a muchos especialistas en el tema a tratarlo como un concepto:

⁸⁰ Véase en PÉREZ ISLAS, José Antonio. “Pro (diá) logo. Políticas de Juventud del nuevo siglo: para mirar lo que vemos”, en RODRÍGUEZ, Ernesto. *Actores estratégicos para el Desarrollo. Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud, núm. 11, septiembre, IMJ, México, 2002, pp. 36-37.

- *Relacional*. Ya que sólo adquiere sentido dentro de un contexto social más amplio y en su relación con lo no juvenil (la interacción con categorías como las de género, étnicas, de clase social, etcétera)
- *Históricamente construido*. No ha significado lo mismo ser joven ahora que hace 20 años, el contexto social, económico y político configura características concretas sobre el vivir y percibir lo joven.
- *Situacional*. Por lo que responde sólo a contextos bien definidos, en tanto se deben evitar las generalizaciones, que hacen perder lo concreto y específico de cada caso.
- *Representado*. Pues sobre lo juvenil se dan procesos de disputa y negociación entre las “hetero-representaciones” (elaboradas por agentes o instituciones sociales externos a los jóvenes) y las auto-percepciones de los mismos jóvenes. En algunos casos ambas coincidirán, en otros se establecerán relaciones conflictivas o de negociación, donde se delimita quiénes pertenecen al grupo juvenil y quienes quedan excluidos.
- *Cambiante*. Se construye y reconstruye permanentemente en la interacción social, por lo tanto, no está delimitado linealmente por los procesos económicos o de otro tipo, y aunque éstos inciden, el aspecto central tiene que ver con los procesos de significado.
- *Que se produce en lo cotidiano*. Sus ámbitos de referencia son íntimos, cercanos, familiares: los barrios, la escuela, el trabajo, etcétera.
- *Que se produce en “lo imaginado”*. Donde las comunidades de referencia tienen que ver con la música, los estilos, la internet, etcétera.
- *Que se construye en relaciones de poder*. Definidas por condiciones de dominación /subalteridad o de centralidad/ periferia, donde la relación de desigualdad no implica siempre el conflicto, pues también se dan procesos complejos de complementariedad, rechazo, superposición o negación.
- *Transitorio*. Donde los tiempos biológicos y sociales del joven o la joven en lo individual, los integran o expulsan de la condición juvenil, a diferencia de las identidades estructuradas / estructurantes que son perdurables (como las de clase, étnicas, nacionales, de género).⁸¹

Esta interpretación se vincula a la corriente antropológica y sociológica que analiza el concepto de las culturas juveniles, mismas que expresan la construcción de estilos de vida distintivos dotados de identidad. Hay que hacer mención que también las culturas juveniles son heterogéneas pero el avance interdisciplinario de su análisis radica en una nueva forma de mirar desde ellos su expresión de la vida cotidiana.⁸²

⁸¹ INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. *Jóvenes e instituciones en México 1994-2000. Actores, Políticas y Programas*. México, 2000, p. 15.

⁸² “La construcción de sentido es la forma en la cual los actores sociales experimentan, comprenden e interpretan el mundo social que les rodea, por tanto, la actividad simbólica como esa “tentativa de retener la identidad, cuando el sistema de valores tradicionales se va desvaneciendo, es también una forma de forjar nuevas identidades resistentes, convencidas e independientes, en la búsqueda por la sobrevivencia y de nuevas alternativas para los roles empobrecidos, dictados por las modernas burocracias del Estado y por una industria racionalizada.”.. Construir o reconstruir los mapas de sentido que permiten a los jóvenes la integración a sus

2.2.1 Categorizaciones y especificaciones en relación con los programas juveniles

La relación entre institucionalidad y juventud se ha conformado por un distanciamiento paulatino entre uno y otro, las instituciones sociales (escuela, partido político, familia, instancias de gobierno.) cada vez adquieren menos credibilidad o aceptación entre los jóvenes. Respecto a esto existen dos maneras de abordar el tema, mirando desde los jóvenes o desde las instituciones.

La mirada juvenil se enfrenta a la contradicción y la corrupción de un sistema institucional que en el discurso lo enaltece y en la realidad lo controla bajo distintos intereses. En la perspectiva de sujetos sujetos⁸³ la alternativa es optar por el rechazo a la coacción, prefiriendo buscar nuevas formas de relación e interacción entre pares. Y es así como se va sobreviviendo a una etapa permeada por el desencanto y la desilusión de la transformación social.

La pregunta: ¿Cómo recuperar la confianza de los jóvenes en las instituciones? es una búsqueda por herramientas prácticas, sin embargo, esto sólo puede contestarse partiendo de la comprensión de las expectativas y practicas sociales juveniles. Para ello, es necesario introducirse en los ámbitos donde han adquirido mayor visibilidad social y se han elaborado las concepciones predominantes en torno a ellos, mismas que giran a partir de:

- *Las instituciones de socialización.* Sea por afirmación o negación, su paso, permanencia o expulsión en la familia, la escuela, el barrio, la comunidad, etcétera y las relaciones de subordinación o conflicto que se establezcan, determinarán las estrategias y actitudes institucionales que se generen en relación a ellos, para cada una de estas esferas institucionales.

comunidades culturales, es un elemento fundamental a la hora de diseñar y operar políticas de juventud. WILLIS Paul, Cit. en PÉREZ ISLAS, José Antonio. Op. Cit, p. 18.

⁸³ Actualmente “...existe una ruptura entre las prácticas y su sentido, en lo que se podría llamar una “implosión” que erosiona el tejido social y desarticula las expectativas juveniles en torno a cuestiones como el matrimonio, la paternidad, el trabajo, la política, etcétera. El deterioro de estos mecanismos de integración de la sociedad actual, hace que los jóvenes solo tengan certidumbre de la incertidumbre, donde sus trayectorias de vida están sujetas a los avatares de un sistema de instituciones , la mayoría de las veces distantes.” INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. *Jóvenes e instituciones en México 1994-2000. Actores, Políticas y Programas.* México, 2000, p. 16.

- *El conjunto de políticas y normas jurídicas que definen su estatus ciudadano.* A partir de éste se clasifican las competencias y atributos que una sociedad particular considera deseables en las generaciones de relevo, estableciendo los criterios de protección y /o castigo, así como de límites sobre quien puede ser considerado joven, que la mayoría de las veces se define por negación u oposición a “lo adulto”.
- *El consumo o acceso a bienes simbólicos y a productos culturales.* A diferencia de los puntos anteriores, este ámbito ha consolidado sus dominios a partir de una conceptualización activa del sujeto juvenil, generando espacios para la producción, reconocimiento e inclusión de la diversidad de las culturas juveniles. De aquí el papel protagónico que ha adquirido lo cultural en todas las esferas de la vida juvenil, subordinando a los demás aspectos que conforman la identidad. No obstante, la alta incidencia que tienen las llamadas industrias culturales, que distorsionan y mercantilizan este espacio.⁸⁴

A lo largo de la historia es notable que las instituciones procesan y forman la conducta juvenil partiendo de lo que ellas quieren que sean los jóvenes, en éste sentido los aportes de las ciencias sociales al tema se encausan en la sugerencia de evitar las cuatro tendencias generales que han permeado la mirada institucional:

- *Concebir a la juventud como una etapa transitoria* y, por lo tanto, “una enfermedad que se cura con el tiempo”; trivializando su actuación como factor fundamental de renovación cultural de la sociedad.
- *Enviarla al futuro*, creyendo que los jóvenes tendrán su oportunidad cuando sean adultos, por lo que ahora sólo son la “esperanza del país” que debe ser entretenida.
- *Idealizarlos*, todos los jóvenes son buenos o peligrosos, que a fin de cuentas representa descalificación, optimismo o preocupación por su control.
- *Homogeneizar lo juvenil*, persistiendo la idea de los “roles totales”, que hace buen tiempo han dejado actuar (por ejemplo, que el punk todo el tiempo actúa como punk, sin considerar que también puede actuar como estudiante, trabajador o hijo), elaborando acciones y programas que tienen que ver con todo y a la vez con nada.⁸⁵

Dado lo anterior, encontrar nuevas formas de abordar la complejidad juvenil es uno de los primeros retos a los que se enfrenta quien desee trabajar y crear proyectos o programas para jóvenes. Delimitar las fronteras de lo juvenil y elaborar una clasificación heterogénea de sus elementos es una misión relevante.

En el caso de la delimitación de las fronteras el criterio más común, desde 1977, es demarcar al sector juvenil con base en el grupo de 12 a 29 años de edad; que la *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud* ratificó en su cuerpo normativo (Artículo 2). En la clasificación interna o la sectorialización de los jóvenes, los documentos

⁸⁴ Op. Cit., p. 17.

⁸⁵ Op. Cit., p. 18.

de la Centro de Estudios Para América Latina⁸⁶ proponen cuatro grupos, éstos son: los estudiantes universitarios, los jóvenes urbano populares, los jóvenes rurales y las mujeres jóvenes. A lo que la revisión sociológica aumenta en:

- Los jóvenes campesinos/rurales
- Los jóvenes estudiantes
- Los jóvenes obreros/trabajadores
- Los jóvenes indígenas
- Los jóvenes en situaciones críticas⁸⁷

En la búsqueda de la especificidad se encuentran categorizaciones básicas que al momento de diseñar políticas públicas aparecen como elementos indispensables de atención:

- Edad
- Género
- Escolaridad
- Región de pertenencia (urbano-rural)
- Clase social

Lo interesante ahora no sólo son las acciones de atención a la juventud sino la evaluación continua de sus resultados, con lo que se pretende suprimir toda acción esporádica o inmedatista por dinámicas de interacción a largo plazo.

Los equipos interdisciplinarios de planeación y diseño deben asumir el reto de trabajar con y para los jóvenes, asumiendo la premisa de que la búsqueda continúa por saber quiénes son y obtener una respuesta que hoy en día ya no parte de las instituciones sino de ellos mismos.

⁸⁶ CEPAL. *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. 28º periodo de sesiones, México, D.F., 3-7 abril del 2000, (Doc.LC/L 1339). Cit. en Op. Cit., p. 19.

⁸⁷ En este último se ubican los jóvenes que se encuentran en situaciones sociales conflictivas o de desventaja social que generalmente ven limitado su pleno desarrollo como personas. Éstos son: los jóvenes adictos, los jóvenes que cometen delitos, los jóvenes en la prostitución, los jóvenes de y en la calle, los jóvenes homosexuales, los jóvenes seropositivos y enfermos de SIDA y los jóvenes discapacitados.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE GESTIÓN INMERSO EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El análisis del concepto de gestión resulta ser un punto clave al encontrar en él lo relacionado a la distribución de recursos y la programación e implementación de políticas sociales como tarea de cualquier nivel de gobierno. Asimismo, la gestión en la política social nos plantea procesos de relación que involucran a las instituciones y su normatividad con un sistema de actores en torno al aprovisionamiento de un bien o servicio que satisface una necesidad y provee bienestar, de aquí que enseguida se comente la noción de gestión con base en la simbiosis Estado-sociedad.

3.1 Noción de Gestión

A través del tiempo se han dado diferentes significados del concepto de gestión, remitidos a un doble significado: uno de carácter institucional –administrativo y técnico- relativo a la prestación de los servicios urbanos, y el otro, de carácter social que desarrolla la población en torno al aprovisionamiento y consumo de los servicios urbanos.⁸⁸

Desde su primer significado, la gestión como acción y efecto de administrar, nos conlleva a la acción de gestionar, administrar los recursos financieros o humanos existentes. La cuestión de los recursos recae en el ámbito de la política no en el de la gestión. Sin embargo, se habla de gestión y no de política, al centrar la reflexión y la acción en los aspectos institucionales, administrativos y técnicos de la

⁸⁸ GUADARRAMA, Marco Antonio, Op. Cit, p. 85.

problemática, y en menor medida en la definición de políticas y elaboración de planes y programas. En el ámbito espacial; la gestión se refiere más a lo local, y la política al conjunto del territorio y a la centralización en la toma de decisiones. Se habla de gestión local y no de política local.⁸⁹

En su segundo significado, la gestión aparece como diligencia para conseguir algo. Se tramita ante alguien que va a dar ese algo. En relación a nuestro tema hay un encargo de las demandas de juventud, en analogía a aspectos tales como educación, cultura, salud, etcétera, en el sentido de que los jóvenes gestionan ante el Estado la dotación o adquisición de bienes o servicios.

Tomando en cuenta estos dos significados, la gestión de las políticas sociales implica un doble ámbito de prácticas: las prácticas institucionales, administrativas y técnicas, públicas, preferentemente de nivel local que concierne la creación y administración de los servicios y demandas. Y las prácticas de trámite de la población en torno al aprovisionamiento y consumo de bienes o servicios.

A partir de esas dos acepciones el concepto de “gestión” se ha hecho presente de manera paralela a la “autogestión” en las prácticas de las organizaciones populares que han pretendido la autonomía respecto del Estado, pero que finalmente requieren de los recursos para realizar proyectos. El término de autogestión ha sido más utilizado por los militantes de las organizaciones sociales que por los científicos sociales dentro de una lucha ideológica y política.⁹⁰

El pensamiento autogestionario se origina en diversas corrientes que presentaron históricamente ciertas tentativas teóricas y prácticas por definir un proyecto de emancipación de los trabajadores mediante el control que éstos pueden ejercer

⁸⁹ COULOMB, Rene, “La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?”, en AZUELA, Antonio, Duhau, Emilio (coord.) . *Gestión Urbana y cambio institucional*. UAM/UNAM/IFAL, México. 1993. p. 17.

⁹⁰ AZUELA, Antonio, Duhau, Emilio (coord.). Op. Cit. p. 17.

sobre el control de una empresa mediante mecanismos de representación y de presión como consecuencia.⁹¹

Desde la perspectiva de Schteingart⁹² el concepto de autogestión puede tener dos aplicaciones: por una parte, es la forma de organización de las actividades sociales, tanto de tipo productivo, de servicios, como administrativas y de demandas, en las cuales las decisiones respecto a su conducción son tomadas directamente por quienes participan en las mismas.

Por otra, se refiere de manera explícita a la autogestión urbana, como una forma alternativa de organizar y decidir algunos aspectos fundamentales de las actividades de la ciudad y de la vida social de sus habitantes. Estas actividades están más referidas al consumo o a los servicios que a la producción de los mismos. La autora considera, además, algunas actividades de producción desarrolladas por los movimientos u organizaciones que tienen una base territorial en nivel de los barrios de la ciudad⁹³

Bobbio y Matteucci, por su parte conciben la autogestión como “superación de las diferencias entre quienes toman decisiones y quienes las ejecutan y la superación de la intervención de presiones ajenas a la colectividad en la definición de procesos decisionales de tipo no estrictamente político, ellas no pueden darse en un sentido más amplio sin una profunda estructuración del sistema político, sobre todo en cuanto a la descentralización del poder en diferentes centros de decisión”.⁹⁴

Dado lo anterior conviene definir operativamente la gestión urbana, entendiéndola como el “conjunto de decisiones y procesos políticos, económicos y sociales, por medio de los cuales se gestionan al mismo tiempo las demandas sociales urbanas

⁹¹ Lo anterior se puede ejemplificar también en el caso de la autogestión de grupos de jóvenes que durante la década de los sesenta hicieron volar la mirada del Estado hacia la revisión de nuevos proyectos y definiciones de la juventud.

⁹² SCHTEIGART, Martha. Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana. en *Sociológica*, núm. 12, UAM- Azcapotzalco, enero- abril. México, 1990. p. 114.

⁹³ SCHTEIGART, Martha. Op. Cit.

⁹⁴ Cfr. En SCHTEIGART, Martha, Idem.

y las respuestas técnicas y administrativas a estas mismas demandas sociales [e individuales] por parte del Estado".⁹⁵

Lo anterior será revisado con detalle en los siguientes capítulos en el caso de las experiencias de gestión federal y local de las políticas juveniles implementadas desde los distintos niveles de gobierno.

3.2 La gestión en la relación Estado-Sociedad

La gestión como concepto sociológico queda confirmado al implicar procesos relacionales que vinculan al Estado con interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil o con el ciudadano, esto es una continua relación entre gobernantes y gobernados.

En la revisión de este proceso destacan elementos como la normatividad y la legitimidad, construcciones sociales que desde la sociología del derecho involucran relaciones sociales constituidas desde el Estado. En este contexto, se entrelazan una serie de derechos individuales y políticos donde el acceso a los bienes y servicios se juega desde la dimensión política y la dimensión social.

La dimensión política se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo investido con autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo, esto es, el derecho a elegir o ser elegido, lo cual remite al sufragio universal. Esos organismos pueden ser las instituciones tales como el parlamento, consejos de gobiernos locales, etcétera.⁹⁶

⁹⁵ COULOMB Rene y Herasti. Cit. en GUADARRAMA, Marco Antonio. Op. Cit. p. 89.

⁹⁶ MARSHALL, Thomas. Cit. en GUADARRAMA, Marco Antonio. Op. Cit. p. 94.

La dimensión social se refiere al derecho a un mínimo de bienestar económico, hasta el derecho de participar por completo en la dinámica social. Las instituciones relacionadas son todas aquellas que proporcionan servicios sociales.⁹⁷

Cabe mencionar que los derechos sociales no se obtienen de una vez y para siempre sino que tienden a deteriorarse e incluso a perderse. “ La ciudadanía se forja continuamente en una tensión constante entre su ampliación o restricción, las cuales pueden ocurrir a partir de la acción de distintos sujetos sociales.”⁹⁸

Para Pérez Cortés, la relación de la ciudadanía con el Estado y el ámbito de la participación política es importante, pues el ciudadano tiende a ser la única realidad moral y política sobre la cual recae la legitimación y justificación de las instituciones políticas⁹⁹; lo cual es una parte de su esencia como transformación compleja de procesos sociales.¹⁰⁰

Actualmente, el proceso de la ciudadanía pretende la inclusión de los gobernados en la toma de decisiones, para lo cual valdría la pena conocer las concepciones que sobre sí mismos tienen los grupos o sectores sociales, cómo se piensan a sí mismos, las categorías con las cuales se atribuyen posiciones en la organización social y su significado del Estado.

La participación social puede verse como resultado de la dinámica conflictiva entre distintos proyectos, e ideas sobre la organización de lo que son y deberían ser las políticas sociales, por parte de los diferentes actores, quienes enfrentan sus diversos intereses sociales, en los ámbitos nacional, regional y local.

Para Ziccardi uno de los problemas que debe resolver acertadamente un gobierno local es el relacionado con las formas de representación social. Y agrega que la

⁹⁷ Op. Cit. 94.

⁹⁸ SMITH M. y Durand Victor. “La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México” en *Estudios Sociológicos*, Colegio de México, Vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto. 1995.

⁹⁹ Es precisamente en esta dirección hacia donde se pretende dirigir la sugerencia de una evaluación integral que involucre las miradas y contextos de los actores inmersos en las políticas de juventud.

¹⁰⁰ FERNÁNDEZ Otto, Presentación a “Actores, Clases y Movimientos Sociales II” en *Sociológica*, mayo-agosto, año 10, núm. 28. UAM.Azcapotzalco, México. 1995.

participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, se refiere a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando actividades particulares no individuales. “Para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales, tras el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto al pluralismo ideológico son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia, en el espacio local, donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.”¹⁰¹

Pero para que funcione la ciudadanía se requiere una serie de elementos que logren articularla: saber técnico, participación pública y privada, gobiernos locales legítimamente constituidos, funcionarios públicos honestos, acción de organizaciones sociales y no gubernamentales. Características que lamentablemente han permanecido lejos de la realidad en las experiencias nacionales cuyos hilos de conveniencia política sostienen el pesado lastre de la herencia histórica del clientelismo y el paternalismo en torno a las políticas sociales.

La ciudadanía según Juan Manuel Ramírez, está estrechamente vinculada con el territorio: “La ciudadanía es la capacidad de establecer normas y de fijar reglas para el funcionamiento consensado de las relaciones políticas entre los habitantes de un territorio que se reconocen como ocupantes y responsables de él y que poseen ante él derechos y obligaciones. Bajo esta afirmación, la relación entre ciudadanía y territorio es directa: la ciudadanía contribuye a la producción del espacio político. Implica, supone y se basa en un territorio mediado y apropiado para una comunidad política. Y en donde hay comunidad política territorializada, existe ciudadanía.”¹⁰²

¹⁰¹ ZICCARDI Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. IIS-UNAM. México, 1998.

¹⁰² RAMÍREZ Sainz J. M. “Ciudadanía, territorio y poder local” en *Ciudades*, núm. 39, julio-septiembre, *Revista Trimestral Red Nacional de Investigación Urbana*, México, 1988. p. 30.

También el concepto de actor social se desprende de la relación establecida entre territorio y ciudadanía, en donde la gestión social se explica a partir de su base estructural, socio-económica, su base territorial, la representación constituida en la ciudad y las estrategias que se formulan y ejecutan al respecto.¹⁰³

Los actores sociales son sujetos cuyo comportamiento es acorde a una lógica local, pero en su acción determina los procesos locales. Su revisión sociológica lo define como una noción objetiva en el contexto social; en tanto, es un ser colectivo y se detiene en las percepciones subjetivas del mismo actor.¹⁰⁴

Después de esta recopilación de aspectos entrelazados en el concepto de gestión es posible entender el punto conector entre el Estado y los beneficiarios de las políticas sociales, lo cual se pretende reducir en el siguiente análisis de las políticas juveniles al interior de dinámicas de gestión federal y local estrechamente vinculadas.

¹⁰³ PIREZ P. Cit. en GUADARRAMA Marco Antonio, Op. Cit. p. 111.

¹⁰⁴ Op. Cit. p. 111.

CAPÍTULO IV

LA EXPERIENCIA FEDERAL: ORIGEN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL JUVENIL EN MÉXICO

4.1 Antecedentes de la gestión federal

El incorporar una revisión histórica de las dependencias estatales encargadas de la juventud mexicana es simplemente un pretexto para ubicar de manera contextual el escenario político, económico y social. Es contemplar los trazos de ideología, conveniencia y estrategia que permean al interior del diseño, planeación y ejecución de la mayoría de las políticas sociales.

Las distintas circunstancias muestran los diferentes modelos de desarrollo implementados desde el Estado, en materia de políticas públicas juveniles son claras las posturas entre el Estado de bienestar y el neoliberal.

4.1.1 Las primeras instancias de juventud 1942-1952

Los antecedentes de la política juvenil por parte del Estado se encuentran durante el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946)¹⁰⁵, el cual continuó el modelo de bienestar implementado por Cárdenas al apoyar la creación de nuevas instituciones encargadas del beneficio social, tales como: El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto de Cardiología entre otras. En estas mismas fechas el servicio militar adquiere su carácter obligatorio, por lo que los jóvenes empiezan a adquirir sus primeras obligaciones con el Estado.

¹⁰⁵ Durante los años cuarenta la sociedad mexicana inicia su proceso de urbanización e industrialización, lo que genera una mayor diversificación social, comenzando a destacar los sectores juveniles universitarios, que se conformaron como interlocutores importantes ante la estructura gubernamental. INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. *Jóvenes e instituciones en México*, Op. Cit., p. 77.

El primer departamento encargado de la atención a la juventud mexicana surge en 1942 y se denomina *Oficina de Acción Juvenil (OAJ)*, ésta dependía directamente de la *Secretaría de Educación Pública*. La oficina nació con el objetivo de abrir un espacio de relación política entre el gobierno y los representantes de las diversas centrales universitarias del país. En un contexto donde la sociedad mexicana iniciaba su proceso de urbanización e industrialización.¹⁰⁶

Para febrero de 1950, el presidente Miguel Alemán (1946-1952) promulgó el decreto mediante el cual se creaba el *Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM)* cuya población objetivo eran los jóvenes entre los 15 y 25 años de edad. Sus líneas de trabajo fueron:

- *Capacitación para el trabajo*: que comprendía orientación vocacional para las actividades productivas y creación de centros de capacitación, desde donde se canalizaba a los jóvenes a fábricas, comercios y empresas agrícolas.
- *Capacitación cultural*: que incluía alfabetización, sobre todo a jóvenes indígenas y campesinos; así como el ingreso de los jóvenes a los sistemas de educación media básica o la impartición de cursos.
- *Capacitación ciudadana*: instrucción sobre las bases de la ética ciudadana, de responsabilidad, libertad y dignidad, a efecto de preparar al individuo para su integración plena a la sociedad.
- *Capacitación física*: integraba la promoción y fomento deportivo.¹⁰⁷

Estos programas estaban dirigidos al mejoramiento físico, moral, económico e intelectual de la juventud. Pero en un escenario de industrialización nacional el objetivo se concentró en torno a la preparación laboral de los jóvenes para la industria, resaltando la importancia de la juventud como clase trabajadora, pilar de la modernización nacional.¹⁰⁸

También fue tiempo de los discursos de identidad nacional y promoción de la mexicanidad¹⁰⁹, en los planes de estudio y los medios de comunicación el discurso oficial incitaba a los jóvenes a la participación en beneficio de la nación. El

¹⁰⁶ INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. *Jóvenes e instituciones en México*, Op. Cit., p. 77.

¹⁰⁷ IMJ, Op. Cit., p. 77.

¹⁰⁸ PÉREZ Islas, José Antonio. *Análisis de las políticas de juventud desarrolladas en México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari(1988-1994)*. Tesis en sociología, UIA, México, D.F, 2002, p. 194.

¹⁰⁹ Se dió una connotación positiva a lo propio, a lo mexicano: gente, artesanías, pensadores, recursos naturales, música, gastronomía, historia y tradiciones.

Heróico Colegio Militar fue visto por muchos jóvenes como un peldaño de ascenso y relevancia social.

El INJM se desarrolló únicamente en el Distrito Federal y algunas áreas rurales específicas, tuvo una duración de casi 20 años, no obstante, que en los distintos sexenios se introdujeron nuevas propuestas y formas de organización adecuadas a las inclemencias de la política económica en turno.

4.1.2 Escasos cambios de 1952 a 1964

Con Adolfo López Mateos (1958-1964), el apoyo a esta institución se dio en 1960 con la creación del Programa Casas de la Juventud, el cual procuró adecuar las acciones del INJM al contexto de las distintas regiones del país¹¹⁰. Las Casas de la Juventud tenían como misión ser centros de capacitación y promoción juvenil, para participar de sus actividades se necesitaba ser afiliado o miembro del INJM, hecho que llevó a visibles actos de corrupción o afiliación política por conveniencia.¹¹¹

En esa misma época, se financiaron instalaciones que contaron con aulas, sala de gimnasia, alberca, salón de juegos, campos deportivos y zonas de prácticas agropecuarias.

4.1.3 La importancia de las organizaciones juveniles 1964-1976

En la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) no existieron muchos cambios, salvo la edición de los Cuadernos de la Juventud, que brindaban un espacio a los investigadores del tema, en ellos se dieron a conocer algunas de las problemáticas existentes a partir de las cuales se propusieron líneas de acción específicas. Tal vez, es durante este periodo donde se encuentre el antecedente de la investigación institucional sobre el tema de juventud.¹¹²

¹¹⁰ Cabe señalar la influencia de teorías de desarrollo regional que desde los centros intelectuales como la CEPAL influenciaron las maneras de planear el desarrollo en América Latina. Después de la publicación de teorías como el dependientismo surgieron las ideas de desarrollo regional y sectorial recobrando la importancia de las ciencias sociales en general (sobre todo la antropología y la etnografía)

¹¹¹ IMJ, Op. Cit., p. 77.

¹¹² Op. Cit. p.78.

En este mismo periodo se da el auge de las organizaciones juveniles, basta recordar el movimiento mundial estudiantil para resaltar la distancia que existía entre el gobierno y los jóvenes, la expresión de esas masas manifestantes puso en jaque a un modelo de políticas autoritarias que lejos de beneficiar resaltaban la desigualdad.¹¹³

A los jóvenes de zonas populares que comienzan a resentir las crisis económicas se les apacigua con la construcción de infraestructura urbana: albercas, estadios, calles y parques públicos.

Para 1970, el presidente Luis Echeverría (1970-1976) cambia la imagen del INMJ bajo las siglas del *INJUVE (Instituto Nacional de la Juventud Mexicana)*, con la redefinición de su objetivo institucional dadas las nuevas condiciones del país, que ya empezaba a mostrar los primeros signos de debilitamiento del modelo económico adoptado.¹¹⁴

Después de la relevancia adquirida en el movimiento estudiantil, la mayoría de los jóvenes rechazó cualquier tipo de ayuda o apoyo gubernamental, ampliándose desde entonces el abismo en las relaciones de éste sector con el Estado.

Ante tal panorama el INJUVE fue sólo una alternativa de instrucción, a manera de extensión universitaria. En su interior, se creó el área Instituto de Estudios de los Problemas en México (INESPROME), que tuvo como propósito concientizar a los jóvenes sobre las condiciones socioeconómicas del país mediante cursos de teoría económica, historia política y sociología entre otras. A pesar de que se conservaron algunas de las líneas de trabajo del INMJ, se transformó la imagen de

¹¹³ “Es cierto que se abrieron muchos y muy variados canales y movimientos sociales para transformar la convivencia social (desde el feminismo, los movimientos pacifistas o el uso de la píldora), pero las contradicciones inherentes al sistema capitalista, el pasado indígena de América Latina y la inequitativa concentración de la riqueza y los recursos en nuestros países produjeron al paso de los años una realidad contraria a los utópicos sueños de libertad e igualdades juveniles.” CASTILLO Berthier, Héctor. “Los proyectos juveniles: Entre la utopía y la cooptación política” en CASAS, Rosalba, et al. *Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996. p. 366.

¹¹⁴ PÉREZ Islas, José Antonio. *Análisis de las políticas de juventud desarrolladas en México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari(1988-1994)*. Tesis en sociología, UIA, México, D.F, 2002, p. 194.

centro de capacitación gubernamental, a la de institución abocada a la apertura de los espacios de expresión y discusión política para los jóvenes. Se realizaron actividades como:

- El estudio “Diagnóstico social sobre las conductas de los jóvenes ante las formas de organización del Estado Mexicano”.
- El Programa Piloto sobre Fármaco Dependencia.
- El Seminario: “Participación de la Juventud al Desarrollo Nacional”.
- El Simposio Internacional sobre la temática Juvenil Contemporánea.
- El Congreso Estudiantil Nacional para el Análisis de los Problemas Juveniles.
- La Vuelta Ciclista de la Juventud.
- El Encuentro Internacional del Atletismo.
- El Programa Nacional de Valores Juveniles.

Se trató de un periodo de reconquista juvenil para sosegar los ánimos aún encendidos por el 2 de Octubre de 1968.¹¹⁵

4.1.4 La descentralización del Instituto Juvenil 1976-1988

El 30 de noviembre de 1977, bajo la administración de José López Portillo (1976-1982) se expide el decreto que da origen al *Consejo Nacional de Recursos para la Atención a la Juventud (CREA)*. La novedad recae en la existencia de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que se le faculta para realizar programas de mayor alcance, así como para ser el coordinador institucional de la política de gobierno para los jóvenes.

Sus principales objetivos se sintetizan en fomentar el desarrollo integral de los jóvenes y su preparación para que asuman sus responsabilidades en los procesos de cambio y en el avance democrático de la sociedad mexicana.¹¹⁶

Las edades de atención fueron de los 12 a los 29 años de edad, el principal cambio radicó en la premisa de que la atención a la juventud no sólo era una responsabilidad del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Con este Instituto

¹¹⁶ IMJ, Op. Cit ., p. 78.

se habla por primera vez de una política nacional de juventud, conciente de la heterogeneidad de áreas que cruzan el referente del sector juvenil.¹¹⁷

Para cumplir con las ocupaciones de una nueva estructura integradora se propusieron tres estrategias básicas:

- Mejorar la calidad de vida de la juventud.
- Mejorar su atmósfera cultural.
- Ampliar los canales de comunicación con ella.

Se estableció a su vez una Junta Directiva encargada del proyecto, la cual estuvo conformada por 11 dependencias: SEP, SG, SDN, SAPO, SSA, STPS, SRA, SECTUR, IMSS, ISSTE Y DIF.¹¹⁸ La finalidad de esta junta fue realizar convenios interinstitucionales de cuidado a la juventud.

Otra innovación fue que esta instancia gubernamental sustentada en el ideal del desarrollo integral atendía a cualquier joven que lo solicitara, suprimiendo así el requisito de afiliación dado con anterioridad en las pasadas instituciones.

Sus programas pretendieron dar respuesta a las distintas demandas jurídicas, laborales, sociales y de salud que los jóvenes tenían. Pasando así, de la antigua forma de la corrección a la prevención. La investigación propia de la realidad sectorial era el punto de partida de la planificación de las acciones.¹¹⁹

Desde finales de 1977 hasta principios de 1980, se desarrollaron programas de Coordinación Interinstitucional cuyo fin fue modernizar las acciones en dos ejes rectores:

- Programas institucionales: que comprendían el sistema Plan Joven, Recreación Deportiva, Recreación Cultural y la Procuraduría de la Juventud.

¹¹⁷ “Un primer modelo de políticas públicas, cuyas características fueron evidentes durante las tres décadas de más amplio y sostenido crecimiento económico (entre 1950 y 1980), se concentró en dos esferas trascendentales de la condición juvenil: la educación y el tiempo libre.” PÉREZ ISLAS, José Antonio. “Pro (día) logo. Políticas de Juventud del nuevo siglo: para mirar lo que vemos”, en RODRÍGUEZ, Ernesto. *Actores estratégicos para el Desarrollo. Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud, núm. 11, septiembre, IMJ, México, 2002, pp. 36-37.

¹¹⁸ Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

¹¹⁹ Op. Cit., p. 78

- Programas interinstitucionales: integrados por el Sistema Nacional de Investigación sobre Juventud, la Red Nacional de Albergues, comunicación social juvenil y, educación para todos los jóvenes.¹²⁰

Las líneas de trabajo de 1987 a 1988 (con Miguel De La Madrid (1982-1988)) se concentraron en:

- La concertación democrática. Investigación de demandas y expectativas juveniles, así como, programas de participación activa, foros de consulta y debate sobre alternativas en campos como: cultura, actividades deportivas, economía y ámbito social.
- La coordinación interinstitucional con la sociedad y el Estado, instrumentando acciones conjuntas. Aquí se destacan la creación de infraestructura y apoyos para la formación de los jóvenes en el campo cultural, deportivo, turístico y recreativo. La producción de material editorial sobre la temática juvenil, las asesorías telefónicas TELJUVE, la orientación educativa transmitida por 20 radiodifusoras y 6 canales de televisión, el servicio público de empleo, y los programas de legislación y justicia.
- Programa de educación para la salud. Área de prevención.
- Programa económico. Tarjeta Plan Joven de descuentos.¹²¹

El proceso de descentralización se reflejó en el establecimiento de 31 unidades estatales del CREA, 1,122 municipales y 55 regionales.

Una vez que se dejan ver las consecuencias de un Estado de bienestar financiado por la deuda, la reestructuración se da en los parámetros de una política de austeridad en la que había que ajustarse el cinturón en todos los niveles del gasto estatal.

Es el tránsito hacia el neoliberalismo, la apertura comercial y la privatización de empresas del Estado. La nueva generación tecnócrata en el poder se basa más en la especulación que en la intervención directa.

4.1.5 La transición de las políticas de juventud 1988-2000

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se decretó la desaparición del CREA, al mismo tiempo que se instituyó la ***Comisión Nacional del Deporte (CONADE)***, instancia que absorbió las cuestiones del sector juvenil por medio de la ***Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ)***.¹²²

¹²⁰ Op. Cit ., p. 79.

¹²¹ Op. Cit., p. 79.

¹²² Op. Cit., p. 80.

De nuevo las políticas de juventud eran absorbidas por una institución encargada de una cuestión generalizada como en este caso el deporte. Varios intelectuales coinciden que se trató de una estrategia de control dada la fuerza y convocatoria que estaba adquiriendo el CREA.¹²³

Aquellas tendencias de inter institucionalidad y descentralización perdían su razón de ser en una situación de subordinación administrativa y organizativa.



FUENTE: SEP-CONADE, *Dirección General Causa Joven, Manual de Organización*. Septiembre 1994.

Los objetivos de la nueva instancia fueron acotados hasta quedar de la siguiente manera:

- Promover entre la población juvenil la organización y la participación, a fin de traducir su creatividad y fuerza innovadora en acciones de beneficio social y comunitario.
- Fomentar acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida del sector juvenil, priorizando en los grupos marginados con alto riesgo de incurrir en adicciones y conductas delictivas.
- Promover acciones que generaran una cultura de la recreación y uso adecuado del tiempo libre, en tres aspectos básicos del turismo: diversión, descanso y desarrollo de la personalidad.
- Coadyuvar al desarrollo integral de los jóvenes con programas que permitieran su integración al proceso productivo del país.
- Reconocer y estimular a los jóvenes de todos los niveles socioeconómicos, que se distinguen por sus esfuerzos en campos específicos de la actividad humana.

¹²³ El CREA favoreció al surgimiento y consolidación de numerosos grupos musicales, de escritores, periodistas y poetas, sin embargo, una de las funciones más controvertidas del Consejo fue la insistente cooptación política que pretendía hacerse con los diversos grupos juveniles llegando al extremo de identificarlo públicamente como brazo disfrazado del gobierno para el apoyo directo del partido oficial. CASTILLO Berthier, Héctor. “Los proyectos juveniles: Entre la utopía y la cooptación política” en CASAS, Rosalba, et al. *Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996. p. 366.

- Ampliar y fortalecer los canales de organización, participación y expresión de los jóvenes en la vida política del país a fin de impulsar su intervención en los procesos democráticos.
- Fomentar la organización de los jóvenes, para que estos emprendan acciones tendientes a preservar la paz.¹²⁴

**CUADRO 2
DESGLOSE DE LOS PROGRAMAS DE LA DGAJ**

PROGRAMAS		
Organización y Participación Juvenil	Programa Social	Bienestar Económico
<ul style="list-style-type: none"> - Subproyecto de Solidaridad Juvenil y Voluntariado - Subproyecto de Certámenes y Encuentros - Relaciones Internacionales - Movimiento Nacional Juvenil por la Participación Democrática - Movimiento Nacional Juvenil por los Derechos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional Juvenil para la Prevención de Adicciones (PREVEA) - Subproyecto de Servicio Social - Subproyecto de Estímulos a la Juventud - Subproyecto de Apoyo a los Jóvenes Indígenas y de Zonas Marginadas - Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud - Extensión Formativa - Movimiento Nacional por la Defensa del Medio Ambiente - Movimiento Nacional por la Paz y la Libre Autodeterminación de los Pueblos 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Empleo Juvenil - Programa Empresa joven - Tarjeta Plan Joven - Programa de recreación y Turismo Juvenil

FUENTE: SEP-CONADE, Dirección General de Atención a la Juventud. Autoevaluación, (enero-noviembre 1994), noviembre, 1994.

El Salinismo representa la consolidación del Estado neoliberal, y el desmoronamiento de las formas antiguas de aplicación de política social. Sus tácticas se concentraron en la vigilancia de la opinión pública y las recientes organizaciones de la sociedad civil, que comenzaban a adquirir su lugar como actores de acción social.¹²⁵

No obstante el poco presupuesto y notabilidad la DGAJ perduró hasta 1996, año en que Ernesto Zedillo (1994-2000) cambió su estructura y estrategias de trabajo, derivándose entonces de la misma Comisión Nacional del Deporte la *Dirección General Causa Joven*, cuya labor tendría únicamente tres años de duración.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ PÉREZ Islas, José Antonio. *Análisis de las políticas de juventud desarrolladas en México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari(1988-1994)*. Tesis en sociología, UIA, México, D.F, 2002, p. 194.

Este nuevo enfoque quedó regido por los principios de la descentralización¹²⁶, tanto de recursos como de la operación de los programas.

Sus objetivos fueron:

- Profundizar en el conocimiento de las problemáticas juveniles y precisar líneas de acción para su resolución.
- Recuperar los espacios de los jóvenes a partir de un consenso con el resto de los sectores de la sociedad.
- Ampliar y acercar la oferta institucional a las demandas y necesidades de los jóvenes, tomando como áreas prioritarias la salud, el empleo, los derechos humanos, la justicia y la cultura entre otras.
- Promover la participación juvenil en la solución de sus problemas, los de su comunidad y su país.
- Realizar proyectos conjuntos con organismos de la sociedad civil que se interesen por la calidad y cobertura de las políticas juveniles.
- Buscar y encontrar nuevas fuentes de financiamiento, por medio de mecanismos atractivos para los sectores social y privado.¹²⁷

Lo diferente radicó en el discurso de la responsabilidad compartida, donde la institución de juventud promueve la coordinación con otros actores sociales y propone a su vez políticas con base en el conocimiento de la población objetivo. La organización juvenil es contemplada como agente de desarrollo local.

Los acuerdos interinstitucionales se dieron en colaboración con: la Dirección General de Culturas Populares, las secretarías de Trabajo y Previsión Social, SECTUR, SEGOB y SEMARNAP entre otras.

El programa Causa Joven se planteó ampliar y diversificar su actuación hacia los diferentes sectores juveniles: estudiantes, obreros, campesinos, desempleados, indígenas, punks. Para ello, elevar la calidad de vida de los jóvenes y de sus comunidades era el proyecto integral de largo plazo al menos para el discurso oficial.

¹²⁶ Las tres vertientes básicas que operaron en materia de descentralización fueron:

- La canalización a las entidades federativas de un porcentaje significativo del presupuesto de operación de la DG CJ, en apoyo a los programas de juventud estatales.
- La desincorporación de las villas juveniles a los gobiernos de los estados. Cuyo antecedente es la Red Nacional de Albergues que operaba el CREA.
- La transferencia del área operativa de los programas de juventud en el D.F, la Gobierno de la Ciudad de México, que se ubicó en la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.

Op. Cit., p. 82.

¹²⁷ Op. Cit. 81.

CUADRO 3
NUEVOS PROGRAMAS INSTRUMENTADOS POR CAUSA JOVEN

PROGRAMAS		
Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud	Comunicación	Centros Causa Joven
<ul style="list-style-type: none"> - Investigación - Formación y Capacitación - Información y Documentación - Difusión 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Comunicación - Gaceta Causa Joven - Programa "Causa Joven radio" 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de los Centros Interactivos en todo el país y seguimiento a sus actividades - CD Interactivo para los centros Causa Joven

FUENTE: SEP-CONADE, Dirección General Causa Joven. Informe de Gestión (1 de octubre 1995-31 de diciembre 1998) Diciembre de 1998.

En la revisión de los proyectos pasados se incorporaron: el Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud (CIEJ); los Centros Causa Joven y el Programa de Comunicación Social.

Uno de los problemas más visibles en el desarrollo de Causa Joven fue su carácter contradictorio como una institución que programáticamente había ampliado sus objetivos y alcances, pero administrativamente seguía siendo una dirección de la CONADE y sus funciones.¹²⁸

Para el 17 de noviembre de 1997, se presenta la iniciativa de Ley del "Instituto Nacional de la Juventud", en el Congreso de la Unión. Posteriormente el 6 de enero de 1999 es publicada oficialmente en el Diario Oficial de la Federación, para entrar en vigor al día siguiente. La Ley define el carácter normativo del *Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ)*, y resalta su función como coordinador de los esfuerzos en materia de juventud.¹²⁹

Sin duda la creación del IMJ representa un avance para la participación y la descentralización de las políticas de juventud.

¹²⁸ Op. Cit. p. 84

¹²⁹ Idem.

4.2 Situación actual de la gestión federal

Como lo plantea acertadamente José A. Pérez Islas “La mirada del Estado mexicano sobre sus jóvenes ha pasado así de la juventud “divino tesoro” en la década de los cincuenta, a la juventud “divino problema” de los sesenta; a la juventud “divina desconocida” de lo setenta; a la juventud “divina delincuente” de los ochenta; y finalmente, a la juventud “divino desmadre” de los noventa.¹³⁰

En relación a las instituciones públicas dedicadas al desarrollo social, la crisis es un fenómeno natural, dado que en las últimas administraciones el Estado mexicano se ha preocupado más por fortalecer los factores macro de la economía que el desarrollo social. Es así, como se protege parcialmente sistemas que ofrecen estabilidad política al gobierno, como el Sistema de Seguridad Social.

A opinión de David Urzúa en México no existe para ningún sector poblacional un cuerpo definido de políticas públicas, el gobierno mexicano entendió el proceso de globalización como la “oportunidad” para deslindarse del desarrollo social. En este sentido, todas las acciones que se emprendan desde la administración pública, tienen el desafío de recuperar el rezago y responder eficazmente a los nuevos contextos sociales.

Los métodos asistenciales del gobierno se encuentran estancados en cuanto a la capacidad de gestión y respuesta a las demandas de los diversos sectores, incluido también el sector juvenil.¹³¹

¹³⁰ PÉREZ Islas, José Antonio. “Historia de amor como no ha habido otro igual” en CORDERA, R. et al. *México Joven. Políticas y propuestas para la discusión*. UNAM/SAE, México, 1996, pp. 81-87.

¹³¹ “El riesgo conceptual se encuentra en considerar a los jóvenes sólo como consumidores – en el caso de brindarles a todos un empleo bien remunerado- y luego discutir que todo lo demás: aspiraciones, necesidades y situaciones críticas, son temas que se resuelven conforme mejore la economía.” URZÚA Bermúdez, David. “Políticas públicas para el desarrollo de los jóvenes.” en PÉREZ Islas, José Antonio (Coord.), *Ventana Central Jóvenes a Fin de Siglo en América Latina*. Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud, núm. 10, enero-marzo, IMJ, México, 2000.p. 7.

4.2.1 El Instituto Mexicano de la Juventud

El tema de la juventud y su desarrollo prácticamente estuvo ausente de la agenda política mexicana, desde 1988 hasta 1996. En este último se inició un proceso para recuperar el organismo gubernamental responsable de la política de juventud, una historia institucional que contaba con 50 años de trayectoria. El proceso condujo a la planeación y existencia del actual Instituto Mexicano de la Juventud cuyos objetivos se concentran en:

CUADRO 4 OBJETIVOS DEL IMJ

OBJETIVOS

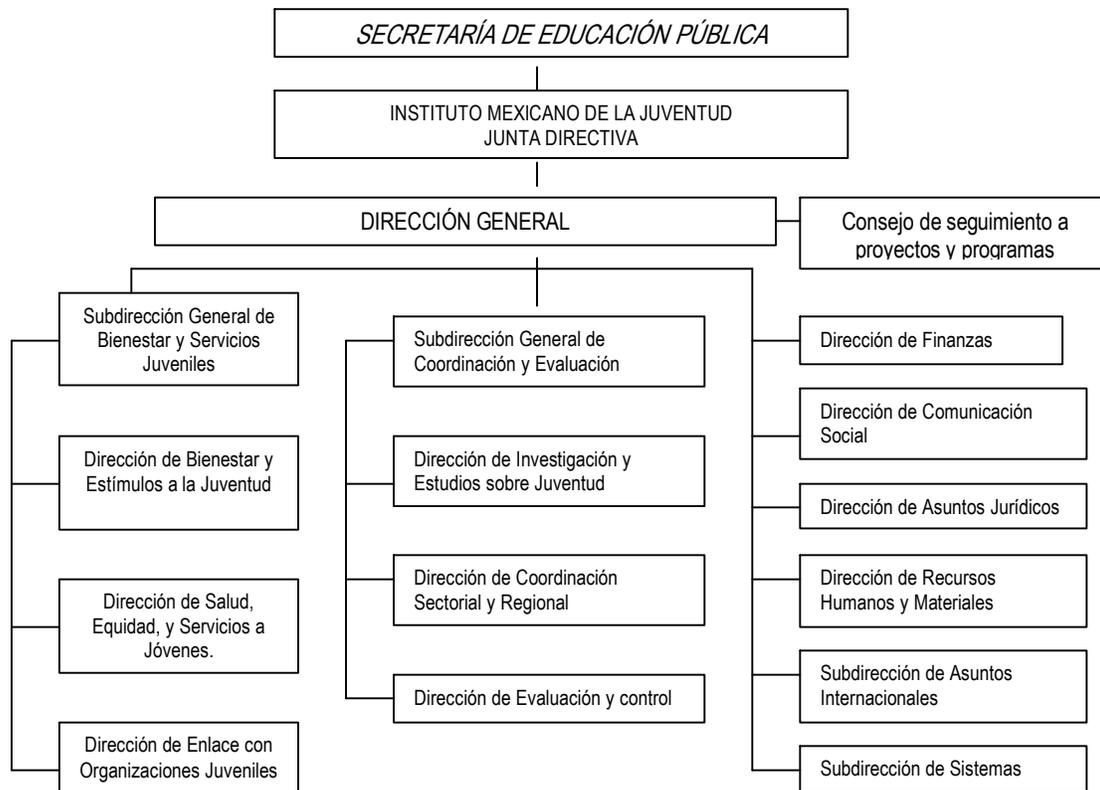
- Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país.
- Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud de acuerdo al *Plan Nacional de Desarrollo*.
- Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requiera;
- Promover coordinadamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos.
- Fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite una participación.

Fuente: Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

“El IMJ representa el compromiso por parte del Gobierno Federal de impulsar una política específica para brindar a los jóvenes las oportunidades y los servicios que requieren; conocer y responder a sus inquietudes; así como facilitar el desarrollo de sus organizaciones, con el objeto de propiciar su integración exitosa a la sociedad en un marco de equidad.”¹³²

¹³² IMJ, Op. Cit., p. 82.

**CUADRO 5
ORGANIGRAMA DEL IMJ**



Fuente: SEP, Instituto Mexicano de la Juventud, *Manual General de Organización*, Julio de 1999.

La máxima autoridad del IMJ es su junta directiva, formada por 17 miembros y presidida por el Secretario de Educación Pública, por ser el sector educativo en el cual se ubica dicho Instituto. Un avance sustancial es la incorporación del Consejo de Seguimiento a Programas y Proyectos, que tienen por objeto: recabar las sugerencias y propuestas de los jóvenes del país para la elaboración de los proyectos de desarrollo. Este consejo se integra por 10 jóvenes mexicanos, cuyas edades oscilan entre los 18 y 29 años, de manera equitativa en cuanto a su género. Son seleccionados por la Junta Directiva, a convocatoria pública formulada a las instituciones de educación superior, organizaciones juveniles

vinculadas con el trabajo comunitario, político o social, y los sectores público y privado.¹³³

En el ámbito federal, el IMJ se organiza mediante siete comisiones sectoriales:

- Salud
- Equidad y género
- Derechos humanos y Procuración de Justicia
- Tiempo libre
- Jóvenes Rurales e Indígenas
- Empleo y Ciudadanía
- Cultura

Estas comisiones están integradas por representantes de los institutos y secretarías que encabezan cada sector.

**CUADRO 6
ÁREAS Y PROGRAMAS SUSTANTIVOS DEL IMJ**

ÁREA	PROGRAMAS
Dirección de Investigación y Estudios sobre juventud	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Investigación sobre Juventud e integración de políticas
Dirección de Bienestar y Estímulos a la Juventud	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Bienestar y Recreación • Programa de Derechos Humanos • Programa de Empleo, Capacitación y Bolsa de Trabajo • Programa de Empresas Juveniles • Programa de Premios y Certámenes Nacionales
Dirección de Salud, Equidad, y Servicios a Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Género • Programa de Apoyo a Jóvenes Indígenas • Programa de Medio Ambiente • Programa de Prevención de Adicciones • Programa de Sexualidad y Salud Reproductiva • Programa de Servicio Social • Programa de Servicios Juveniles
Dirección de Enlace con Organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Asesoría, Fomento y Vinculación con Organizaciones y Seguimiento a Proyectos Juveniles • Programa de Centros Interactivos para Jóvenes
Dirección de Evaluación y control	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Evaluación y Análisis Institucional
Dirección de Coordinación Sectorial y Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Coordinación Sectorial y Regional
Dirección de Comunicación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Comunicación y Difusión
Subdirección de Asuntos Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Cooperación Internacional
Fuente: CIEJ-IMJ, con información de las áreas del Instituto Mexicano de la Juventud	

¹³³ Véase en IMJ, Op. Cit., p. 83.

Dentro de sus servicios se encuentra la Tarjeta Causa Joven, bolsa de trabajo, centros interactivos y un programa de radio, mismos que lamentablemente están limitados por el bajo presupuesto asignado a la institución.

El IMJ ha integrado un concepto de intervención y acción programática con y para la juventud, dada la relación que ha establecido con organizaciones sociales que trabajan con jóvenes. El fortalecer a las organizaciones juveniles constituidas es un objetivo base del proceso de renovación de canales de intercambio entre sociedad civil y Estado.

Otro hecho relevante es la conformación de una estructura administrativa en los estados y municipios del país; la municipalización de instancias locales de juventud abarca 22% del territorio nacional.¹³⁴

Al interior de esta propuesta teñida de federalismo, se espera que la política pública de juventud permanezca acorde con los objetivos de los gobiernos locales. En este mismo sentido, el problema es cómo diseñar líneas generales de acción, lo que se resuelve dejando a cada instancia local la propuesta de sus propios programas de trabajo, teniendo presente que convocar a la juventud y la sociedad civil en general es vital en el diseño e instrumentación de cualquier política de juventud. De tal manera, a juicio de David Urzúa las políticas de juventud deberán ser la suma de las diversas políticas locales.

Las metas actuales del IMJ son:

1. Establecer una coordinación interinstitucional con todas las instancias estatales y municipales responsables de la política de juventud;
2. Avanzar en un sólido conocimiento de la juventud por medio de la aplicación de la Encuesta Nacional de Juventud;
3. Hacer un registro integrado de toda la oferta pública para la juventud mexicana, tanto de las instancias gubernamentales como de las ONG y;
4. Difundir la oferta existente.¹³⁵

¹³⁴ “En la actualidad existen en México 15 institutos estatales de juventud, de éstos , sólo el de Baja California Sur, fue creado por una ley aprobada en el congreso local. Los demás fueron instaurados por la atribución que la ley otorga al gobernador en turno, lo que no garantiza su permanencia en caso de cambio de gobierno”. Véase en Op. Cit., p. 27.

¹³⁵ Idem.

Uno de sus reconocimientos es en relación con el Centro de Investigación y Estudios sobre la Juventud (CIEJ), donde equipos interdisciplinarios han logrado la consolidación de trabajos de investigación dignos de tomarse como ejemplo en otras instituciones de carácter sectorial.

A pesar de los esfuerzos que llevaron a la consolidación del IMJ, su peso político dentro del Estado y al interior del gobierno, continúa siendo incipiente.¹³⁶

4.2.2 Políticas Públicas Juveniles con sentido

En nuestros días los jóvenes han dejado de creer en las instituciones sociales, entre ellas el Estado. Como lo ha señalado José A. Pérez Islas el interés por la temática juvenil, tiene mucho que ver con la visibilidad del actuar social de los jóvenes; “sólo cuando los jóvenes son “problema” es cuando se piensa en ellos y a veces más con el sentido común, que con la información certera y cercana sobre lo que piensan en realidad”.¹³⁷

La tendencia a diseñar propuestas desde arriba y desde afuera es una de las constantes en la historia de la política social mexicana, sin embargo, la construcción de nuevas miradas en una relación cercana entre el gobierno y el joven es un debate vigente que se presenta en el marco de los programas juveniles.¹³⁸

Actualmente, la “reforma del Estado” plantea una estrategia de racionalización de los recursos públicos cambiando las viejas maneras de intervención económica y social. El Estado neoliberal propone una política social que asegure “la igualdad de oportunidades”, pero ya no el bienestar general. Sus líneas de acción son:

- *Privatización:* que implica prácticamente el abandono del concepto “servicio público”.

¹³⁶ URZÚA Bermúdez, David. Op. Cit. p. 26.

¹³⁷ PÉREZ Islas, José Antonio. *Análisis de las políticas de juventud desarrolladas en México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari(1988-1994)*. Tesis en sociología, UIA, México, D.F, 2002, p. 18.

¹³⁸ URZÚA Bermúdez, David. Op. Cit. p. 14.

- *Focalización*: contra el principio del universalismo, implica además selectividad y un uso eficiente de los escasos recursos del Estado.
- *Descentralización*: de recursos y de estrategias de diseño y ejecución hacia instancias estatales o municipales.

Es así como la política social se traduce en medidas de compensación social y combate a la pobreza extrema. Donde el fondo de la discusión se realiza en los cuatro ámbitos señalados por Vilas: la *forma* como los recursos sociales son asignados y apropiados; *quiénes* efectuarán dicho reparto; los *criterios* para asignarlos; y, las *condiciones* como los actores participan en el reparto.¹³⁹

El juego es una nueva competencia de recursos, en la que distintos actores sociales moldean las circunstancias.

“Si los dos pilares del viejo modelo de desarrollo social se han derrumbado: el pleno empleo y la solidaridad sistémica, y ambos tocaban directamente la incorporación de los jóvenes a la sociedad; parece que es claro que las políticas de juventud no solucionarán por sí solas un problema que la economía en conjunto no puede resolver”.¹⁴⁰

La ventana abierta está en las propuestas alternativas que lejos de negar la realidad, asumen la responsabilidad a partir de ésta.

En materia de jóvenes se pretende superar aquella concepción de mirarlos como un sector vulnerable, afectado por la crisis que debe recibir acciones compensatorias, por un sector que es actor estratégico del desarrollo de un país.¹⁴¹ Y en este enfoque las políticas de juventud deberían tener seis características fundamentales:

1. *Integrales*. En el sentido de procurar encarar la problemática juvenil en todos sus componentes y con una perspectiva de conjunto, en el marco de las estrategias globales de desarrollo;
2. *Específicas*. Para responder con precisión a las múltiples aristas de la problemática juvenil, sin esquemas preconcebidos;
3. *Concertadas*. Involucrando a todos los actores relevantes.
4. *Descentralizadas*. Brindando una fuerte prioridad a los esfuerzos locales.
5. *Participativas*. Con un protagonismo juvenil.

¹³⁹ VILAS, Carlos M. “Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado”, en C.M. VILAS, (coord.): *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*. UNAM/Nueva sociedad, Caracas, 1995, p. 9.

¹⁴⁰ TOKMAN, Víctor E. Cit. en Op. Cit., p. 31.

¹⁴¹ URZÚA Bermúdez, David. Op. Cit. p. 16.

6. *Selectivas*. Priorizando a los jóvenes del estrato popular urbano y rural, y a las mujeres jóvenes en particular.¹⁴²

El diseño de cualquier política específica deberá tener presente la esfera *social*, vinculada a la participación y, la *individual*, ligada a la obtención de beneficios personales. Planteado de otro forma: “el principal objetivo de una política de juventud es incrementar en los jóvenes la capacidad de comportarse como actores sociales, o sea, de modificar su entorno social para realizar proyectos personales”.¹⁴³

¹⁴² RODRÍGUEZ, Ernesto. Cit. en Op. Cit., p. 31.

¹⁴³ TOURAINE Alain. Cit en IMJ, Op. Cit., p. 153.

CAPÍTULO V

LA GESTIÓN LOCAL: EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ

5.1 Breve reseña del Municipio Mexicano y sus paradigmas en el siglo XXI

El municipio¹⁴⁴ mexicano surge a imitación de la estructura de gobierno española como una manera de consolidar el poder y el orden al interior de las nuevas tierras conquistadas, sus antecedentes se ubican en la época colonial, entre la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de Abril de 1519 (estableciéndose por primera vez esa institución en la América continental), y el cabildo soberano de la Ciudad de México que asumió sus funciones como representante del pueblo novohispano en 1808.¹⁴⁵

En un principio, las decisiones y los funcionarios que constituían la organización municipal eran impuestos por la metrópoli española, sin embargo, con el paso del tiempo la dependencia política y económica estuvo regida por una fuerza centralizadora que emanaría de la Ciudad de México.¹⁴⁶

Durante la colonia se hizo evidente la fuerza de figuras como el clero y los hacendados que al ser parte de los quehaceres cotidianos de las comunidades, adquirieron un papel protagónico en las primeras formas de estructuración del poder local.¹⁴⁷ Muchos de ellos, representaron a los criollos ávidos por participar

¹⁴⁴ La palabra municipio proviene del latín compuesto de dos locuciones: el sustantivo *munis*, que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, entre otras varias acepciones; y el verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. Véase ZICCARDI, Alicia . *Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región* . Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1999.

¹⁴⁵ ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Porrúa, México, 1993, p. 1.

¹⁴⁶ Y se dice emanaría por la sencilla razón de que todavía la Ciudad de México sigue siendo raíz de modelos y procesos económicos, políticos y sociales de trascendencia nacional. Lo que hace referencia a una histórica tradición de dependencia del nivel municipal a los niveles estatal o federal desde donde se diseñan las políticas y se toman las decisiones.

¹⁴⁷ Hasta la fecha, en algunos municipios el clero sigue teniendo un voto importante en la legitimación de los gobiernos municipales, en el caso del municipio de Naucalpan se puede contemplar la alianza de partidos políticos con autoridades o grupos eclesiásticos (Opus Dei, Hermanos Lasallistas y Maristas). No se debe olvidar el papel y el rol esencial que la religión juega en la consolidación del sistema social, aspecto que será observado en el análisis de la ideología del Partido Acción Nacional.

en la vida política y la toma de decisiones enarbolando la propuesta independentista que resaltaba la importancia social de una nueva organización de las tareas gubernamentales locales, las cuales debían respetar la cultura, el acuerdo y la participación de la comunidad.

No obstante los buenos deseos, el reconocimiento legal del municipio como institución de gobierno no se consolidó en los gobiernos liberales, puesto que fue hasta las Bases Constitucionales de 1835 y las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 cuando se comenzó la reglamentación sobre organización municipal, por medio de grupos conservadores que en varias ocasiones reclamaron la posición de un gobierno federal en el nombre, pero central en la realidad.¹⁴⁸

En el escenario de la confrontación de los idearios políticos, las élites pensaban en distintos modelos de nación mientras las clases populares sobrevivían los efectos de la experimentación. La lucha revolucionaria demostró a varios intelectuales¹⁴⁹ la importancia de mirar la vida cotidiana del pueblo y superar el error de un desarrollo totalmente desigual entre las regiones del país, tal vez, hablando en el campo de la teoría social se trató de un corolario de paradigmas epistémicos entre objetividad y subjetividad, que ponía en el tablero la necesidad del consenso.¹⁵⁰

Para la Constitución de 1917, seguía siendo notoria la dependencia de la administración y organización municipales con respecto a las legislaciones

¹⁴⁸ En varias ocasiones se mencionó al centralismo cargado de dependencia hacia las ciudades, como una de las tantas razones del estallido revolucionario, a partir del cual el poder se fragmentó haciendo necesaria la revisión de leyes con personalidad local. Lo anterior, queda asentado en la siguiente cita: “*Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes*” (Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1969). Discurso dado por el diputado Heriberto Jara en la sesión de la Ciudad de Querétaro el 24 de Enero de 1917. Cit. en Op. Cit., p. 3.

¹⁴⁹ Miembros del Ateneo de la Juventud, que a partir de 1908 emprendieron una labor crítica contra el positivismo educativo implantado desde Juárez y sostenido como doctrina oficial por el porfirismo, Luis G. Urbina, Enrique González Martínez, Antonio Caso, José Vasconcelos, Luis Cabrera, Alfonso Reyes. Así como miembros del Partido Liberal Mexicano.

¹⁵⁰ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p.3.

estatales, por lo que se afirma con los gobiernos posrevolucionarios que el tema del municipio no fue prioridad en la agenda nacional, de hecho, sólo se apoyó al gobierno municipal a través de donativos federales que frecuentemente iban dirigidos a la labor asistencial, elemento indispensable de la táctica política del Partido Revolucionario Institucional.¹⁵¹

Tuvieron que pasar varios años para que la evolución en el pensamiento del derecho, la administración pública y la misma observación de la cotidianidad llevaran a la elaboración de varias reformas al Artículo 115, que a juicio de muchos historiadores reflejarían parte de los cambios ocurridos en el sistema político nacional e internacional de los respectivos límites temporales. Las modificaciones más significativas fueron:

FECHA	MODIFICACIONES
1. 20 de Agosto de 1928	Se modificó el criterio para la representación de los legisladores locales de manera proporcional al número de habitantes. 7 diputados para menos de 400 mil hab., 9 entre 400 y 800 mil hab., y 11 para más de 800 mil.
2. 29 de Abril de 1933	El principio de no reelección para el cargo de gobernador, en el caso de los legisladores locales y de los presidentes municipales o integrantes del ayuntamiento, el principio se estableció en forma relativa; podrían reelegirse siempre y cuando dejaran pasar un período de gobierno para una nueva postulación.
3. 8 de Enero de 1943	Se reglamentó el periodo de seis años para los gobernadores.
4. 31 de Diciembre de 1945	A través de la Ley Electoral se condicionó la existencia de partidos políticos, cuya aprobación debía ser dada por la Secretaría de Gobernación.
5. 12 de Febrero de 1947	Se otorgó a la mujer el derecho de votar y ser votada en las elecciones municipales.
6. 6 de Febrero de 1976	Adecuación a la Ley General de Asentamientos Humanos de las competencias que le correspondía al municipio en cuanto a la regulación de dichos asentamientos y al desarrollo urbano.
7. 6 de Diciembre de 1977	Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en poblaciones con 300 mil habitantes o más.
8. 3 de Febrero de 1983	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Otorga capacidad al municipio para asumir bajo su responsabilidad el suministro de los principales servicios a la población (agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructuras urbanas) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio. ▪ Permite al municipio obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios. También le otorga autonomía en la asignación y ejecución del gasto de acuerdo con las prioridades de su comunidad. ▪ Asegura la participación proporcional de diferentes fuerzas políticas en la composición del ayuntamiento y en las legislaturas locales, y norma las relaciones entre los estados y la unidad política formada por el municipio.

Fuente: ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Porrúa, México, 1993.

Actualmente, el municipio mexicano es definido como:.. “Entidad político-administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los

¹⁵¹ Op. Cit. p.3.

Estados y cuyo gobierno es el Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores”.¹⁵² Y en este sentido sus características más relevantes según la Constitución se centran en:

- Ser investido de personalidad jurídica y manejar su patrimonio conforme a la ley , además de tener a su cargo los servicios públicos de:
 - Agua potable y alcantarillado
 - Alumbrado público
 - Limpia
 - Mercados y centrales de abasto
 - Panteones
 - Rastro
 - Calles, Parques y jardines
 - Seguridad pública y tránsito, y
 - Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Administrar libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
- Según los términos de las leyes federales y estatales relativas, estar facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, entre otras.¹⁵³

Ahora bien, indagando sobre las particularidades sociales y políticas del municipio se encuentran situaciones continuamente cimentadas en prácticas sociales y procesos de intercambio,¹⁵⁴ por lo que se hace necesario incluir un análisis holístico que contemple legalidad e historia para una mejor comprensión de la situación actual.

En esta ocasión se hará énfasis en la última modificación al Artículo 115, dado que es aquí donde se divisan las primeras acciones del federalismo sustentado en el equilibrio de poderes y la revisión de la gestión pública, mostrándose con esto nuevos paradigmas de acción gubernamental a nivel local.

¹⁵² CEDEMUN. *Los Municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de Administración Pública Municipal*. Secretaría de Gobernación, México, Enero 1998.

¹⁵³ Véase en CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA, México, 1994, pp. 63-65.

¹⁵⁴ Tópicos revisados por la antropología política desde el análisis de la implicación dinámica del simbolismo o la costumbre en relaciones de poder entre individuos y grupos. El tema será ampliado posteriormente.

En los últimos años, distintas disciplinas han contemplado al municipio como un objeto de estudio idóneo para la observación de procesos sociales; el análisis de los impactos de la economía globalizada; y la experimentación de nuevas estrategias de gestión. La semejanza entre ambas, radica en definir al espacio local¹⁵⁵ como punto de partida y de llegada de las políticas económicas y sociales implementadas por el sistema neoliberal que juega sus cartas a través de una nueva organización del Estado.

El mismo debate sobre el desarrollo local¹⁵⁶ tiene que ver con el cómo y desde dónde se debe pensar la institución, en este caso, la estructura municipal. La disputa ideológica se centra entonces en los dos paradigmas planteadas por el sociólogo José Luis Corragio¹⁵⁷:

PARADIGMA	PUNTOS ESENCIALES
Paradigma del Desarrollo Humano Sustentable	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer contradicciones y conflictos (la pluralidad de la cultura social) • La interacción entre grupos e instituciones • Ideas de desarrollo integrales que promuevan el respeto a la naturaleza • Competir por la gente a través de propuestas que promuevan los valores de la reciprocidad, la cooperación y la transformación incluyente • Lo local espacio fundamental de la interacción • Saber tácito (conocimiento cotidiano) • El desarrollo desde dentro y desde abajo
Paradigma del Mercado Total	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de la cultura de la empresa y del capital • La eficiencia y la organización puntos clave de la competencia • Competir por el capital, lugares de inversión benéficos • El mercado global y su apertura • Disolución de identidades condición necesaria del capitalismo • Saber codificado (conocimiento científico) • El desarrollo desde afuera y desde arriba

¹⁵⁵ “El término local proviene del latín *localis*. Significa perteneciente a un lugar, territorio, comarca, región o país, y hace referencia a la relación espacio-temporal que se establece entre población y territorio en el ámbito urbano o rural. **Gobierno local** alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño- estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente.” Véase en RAMÍREZ Kuri, Patricia. “Gobierno Local” en BACA Olamendi, Laura y et al (comp.). *Léxico de la política*. FLACSO, CONACYT, FCE, Fundación Heinrich Böll, México, 2000, p. 289.

¹⁵⁶ El término de desarrollo local es utilizado en el sentido de una nueva organización de las funciones y características de la gestión municipal.

¹⁵⁷ Véase CORAGGIO, José Luis. Modulo 1. “Diagnóstico y política en la planificación regional.”, Curso de posgrado: *Desarrollo local en áreas metropolitanas*. UNGS. España. 1982. Documento obtenido de la página web: <http://www.urbared.ungs.edu.ar>

Como se puede apreciar ambos parecen antagónicos y es probable que provengan de corrientes teóricas incompatibles como la hermenéutica o el estructural funcionalismo. En el campo de la acción gubernamental en teoría se discute el paradigma del desarrollo sustentable y en la práctica domina el paradigma del mercado total.

Actualmente, el sistema global expresa que la sustentabilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales, por lo tanto, no es casual que en México y muchos otros países subdesarrollados se hayan adoptado las técnicas adecuadas para la reestructuración del Estado, disminuyendo sus funciones y adelgazando sus medios (desburocratización), esto es, el Estado adquiere la misma cultura del capital y de la empresa, organizando sus filiales (regiones y municipios) bajo los criterios de la eficiencia y la eficacia.¹⁵⁸

En la esfera del discurso, el gobierno mexicano sienta las bases del desarrollo municipal bajo el concepto de federalismo, contemplado a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:

La misión del nuevo federalismo

"Promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación entre los órdenes de gobierno, a fin de que respondan con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la Constitución les asigna, amplíen los espacios de participación cívica y social y los márgenes de gobernabilidad democrática en las regiones"¹⁵⁹.

Características:

"El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechará las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones. Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones de gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de resultados. Sobre todo, hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigüa en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común".¹⁶⁰

¹⁵⁸ Por ejemplo, en el Municipio de Naucalpan de Juárez se logra observar esta dinámica ya enraizada en los diseños de gestión de las últimas administraciones, cuando la función pública de tipo "gerencial" se orienta a atender al público usuario, que paga impuestos pero demanda soluciones. En las últimas contiendas electorales del 2003, también queda ejemplificado como el ámbito político se inserta a la cultura del capital, cuando los candidatos se exponen como productos que deben vender, utilizando para ello armas publicitarias de consumo que explotan la imagen del joven y la mujer como agentes del cambio político.

¹⁵⁹ PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Balance Sexenal*. SG, México, 2000, p. 196.

¹⁶⁰ PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México, 1995, pp. 59-60.

Lo anterior implica una descentralización administrativa, a partir de la cual la federación delega algunas de sus funciones de recaudación a Estados y municipios pretendiendo con ello acercar la administración a la ciudadanía. Cabe señalar, que la descentralización no sólo ha sido en materia administrativa, puesto que temáticas como la política social ahora son aplicadas y redefinidas bajo los criterios de la focalización y la sectorialización.¹⁶¹

Otro aspecto relevante es la modernización de la gestión pública municipal¹⁶², es decir, los aspectos gubernamentales y administrativos de los municipios que requieren nuevos esquemas de trabajo, donde sociedad y autoridades trabajen juntos en la planeación y evaluación de acciones de gobierno.

La pregunta es: ¿Por qué si las ideas son buenas, no se dan los resultados esperados?, ¿Será que se sigue cometiendo el error de aplicar un modelo estructural homogéneo donde lo único cierto es la heterogeneidad?

El reto de rebasar el discurso aplicándolo en la realidad, seguramente, nos conducirá a encontrar las raíces del problema en formas tan elementales y cotidianas como las relaciones sociales y la naturaleza política del hombre.¹⁶³

5.2 El Municipio de Naucalpan de Juárez: el antes y el ahora

¹⁶¹ Lo anterior queda explícito en la siguiente cita : “*En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno*”. PODER EJECUTIVO FEDERAL. Op. Cit. p. 60.

¹⁶² “Concebimos la ***gestión pública municipal*** como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios”. CEDEMUN. *Los Municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de Administración pública Municipal*. Secretaría de Gobernación, México, Enero 1998.

¹⁶³ Marcel Mauss explicaba: “La curva general de la evolución social tiene por tema esencial el don, no la rivalidad ni la alianza. A partir del don, se puede comprender el contrato, y no a partir del contrato el don.” Es decir, son los ritos los que fundan los derechos y son, ellos mismos, derechos. Las formas de intercambio de las economías primitivas tienen mucho que aportar al discernimiento de la naturaleza política del hombre. MAUSS, Marcel. “Prestaciones Totales y Potlatch” en PÁEZ, Laura. *La Escuela Francesa de Sociología*. UNAM, ENEP Acatlán, México, 2002, p.293.

Este municipio tiene sus antecedentes históricos en las comunidades aztecas de finales del siglo XV dedicadas al cultivo de frijol, maíz y haba, quienes llaman a su territorio “Naucalpan”, palabra náhuatl cuyo significado es “Sobre las cuatro casas”. Durante la colonia el nombre cambió a San Bartolomé y después a San Bartolomé Naucalpan, sin embargo, fue hasta 1874 que el pueblo fue elevado al rango de villa con el nombre de Naucalpan de Juárez. Para 1957 se le reconoce como ciudad y, 19 años más tarde en 1976 el Congreso del Estado le otorga el apellido de Juárez a todo el municipio.¹⁶⁴

Actualmente, el municipio de Naucalpan de Juárez es uno de los 2,427 municipios de nuestro país y forma parte del Estado de México y limita: al norte, con Atizápan de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz, y Jilotzingo; al sur, con Huixquilucan; al este y sureste, con el Distrito Federal; al oeste nuevamente con Jilotzingo, y al suroeste, con los municipios de Oztolotepec, Xonacatlán y Lerma.

Su importancia a nivel nacional anida en factores como su localización en el Valle de México, el tamaño de su población (puesto que es el tercer municipio más poblado del Estado de México y de los municipios conurbados de la Ciudad de México), y su contribución al PIB nacional de cerca del 2 %.¹⁶⁵ En relación al tema, su relevancia radica en su población juvenil representada en un 71% de hombres y mujeres menores de 34 años y la edad mediana de su población que es de 24 años.

Para fines concretos de nuestra investigación se ha fragmentado la revisión de las características políticas y sociales del municipio en dos bloques. Primero, el antes de 1997 como una especie de introducción, y segundo, el ahora, como contexto actual representado en el periodo de gobierno del 2000 al 2003.

Por medio de esta descripción general de momentos y características trascendentes del municipio, se busca resaltar la transformación de un municipio

¹⁶⁴ Op. Cit., pp. 31-32.

¹⁶⁵ POERY Cervantes Zebadúa, Ricardo. *Naucalpan de Juárez Monografía Municipal*. Instituto Mexiquense de Cultura, México, 1999.

rural a un municipio urbano y posteriormente metropolitano. Ubicando tiempos, actores y procesos inmersos en la consolidación histórica de lo que fue y es el municipio de Naucalpan.

5.2.1 Entorno político y social previo a 1997

Para este municipio la década de los *cuarenta* representó el eslabón de la modernización, aquel auge industrial tan arraigado en su construcción fue resultado del contexto internacional y nacional que permeaba por el estallido de la Segunda Guerra Mundial y su efecto inmediato, la reactivación de las economías. Este periodo fue caracterizado por la aparición de medidas proteccionistas y apoyos al naciente sector industrial en el que territorios cercanos a la Ciudad de México como Naucalpan y otros municipios se vieron altamente beneficiados. A partir de entonces, el gobierno municipal mantendría por varias décadas el discurso de la industrialización y urbanización como indicadores de desarrollo y modernidad.¹⁶⁶

Durante los *cinquenta y sesenta* la puesta en marcha de estrategias como la inversión en infraestructura y política fiscal a favor de empresas industriales locales estructuró una especie de imán económico, que atrajo las primeras olas de migración masiva, enraizando con ellas las visibles muestras de la desigualdad cotidiana. Compartiendo el lugar se encontraban, por un lado, los campesinos ilusionados en la búsqueda de mejores oportunidades de vida, y por el otro, los empresarios que se vieron beneficiados en la protección y aumento de sus capitales. El resultado el ensanchamiento de estadísticas de desempleo y marginalidad y la construcción de fraccionamientos residenciales desde donde se sigue ejerciendo una importante influencia política, social y cultural.¹⁶⁷

¹⁶⁶ En este contexto, la pobreza no fue considerada un problema sino un inconveniente que se resolvería como resultado del progreso. El trabajo y el salario adquirieron mayor relevancia en la agenda de la asistencia gubernamental.

¹⁶⁷ Se dice que la empresa de Ciudad Satélite fundada en 1957 estuvo a cargo del presidente Miguel Alemán Valdés, Salvador Sánchez Colín gobernador del Estado de México y José Guadalupe Navarro presidente municipal de Naucalpan, quienes planearon un nuevo concepto de entidad urbana autónoma y autosuficiente en estructura municipal con límites máximos de crecimiento. El arquitecto Mario Pani considera que Ciudad Satélite fue concebida como la primera etapa de un programa de solución integral a los programas

En los primeros años, las relaciones entre políticos e industriales tuvieron el carácter de prioritarias para los funcionarios públicos del municipio, además de que parentescos y compadrazgos arraigaron la cultura de la corrupción y el enriquecimiento fácil por medio de la función pública. Sin embargo, las cosas comenzaron a cambiar de rumbo cuando se volteó la mirada a una población mayoritaria que exigía mejores condiciones de vida, y que a su vez convenía mantener dentro del sistema político clientelar. No hay que olvidar que es durante las décadas de los cuarenta a sesenta cuando ubicamos al Estado Benefactor, distribuyendo recursos en las áreas del bienestar y desarrollo social.

La misma política social municipal de estos años estuvo enfocada hacia sectores generales como: salud, educación y vivienda, a partir de los cuales se empezaron a gestar los primeros grupos de afiliación partidista, que intercambiaban la ayuda por registros al partido oficial o los votos en temporadas de elecciones.¹⁶⁸ Esto no era ninguna novedad, dado que desde los niveles federales hasta los locales se observaban las mismas estrategias políticas por parte del partido oficial. Como lo han expresado varios concedores sobre el tema, los funcionarios actuaban como si otorgaran por benevolencia aquello que los beneficiarios recibían como derecho.

Ante este panorama las ideologías partidistas pronto comenzaron a infiltrarse apoderándose de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil. Los bastiones del Partido Acción Nacional fueron ensanchando sus filas por medio de los jóvenes universitarios, los empresarios y las amas de casa de las clases medias, mientras el Partido Revolucionario Institucional fortalecía los votos duros a

demográficos de la Ciudad de México y de otras grandes urbes: una red comunicada de ciudades satélites. Otros símbolos de modernidad se ubican con la construcción en 1963 del primer centro comercial de Latinoamérica y la edificación de las Cinco Torres de concreto ubicadas sobre periférico. Véase en POERY. Op. Cit., pp. 134-135.

¹⁶⁸ En estos momentos las instituciones encargadas de la asistencia prestan atención a madres y niños que se consideran en situaciones de vulnerabilidad, ejemplo de ello fue que en 1961 el gobierno del presidente Adolfo López Mateos creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), considerado el antecedente del DIF que tendría años más tarde (a partir de 1971) una área de acción importante desde el nivel federal hasta el municipal.

través de ayudas gubernamentales para sectores populares y algunos grupos industriales sellados por la marca del parentesco.

El escenario político social del municipio se mantendría constante durante varios años, los grupos de poder priísta gestados desde el grupo Atlacomulco confirmaban su área de influencia mediante el nombramiento y designación del gobernador del Estado de México y autoridades municipales.

Para finales de los ochenta, los grupos de oposición política comenzaron a consolidar frentes de presión para la apertura democrática de los funcionarios municipales conformándose con algunos cargos de regiduría y diputaciones de carácter local.

Los contrastes y desacuerdos se agudizaron ante los estragos de la crisis económica de Diciembre de 1994, cuya consecuencia directa fue el aumento de índices de desempleo y cierre de industrias, que generaron y aumentaron diversos problemas sociales, como el comercio en la vía pública, la inseguridad, el alcoholismo, la drogadicción y la corrupción de funcionarios públicos ante los que se enfrentarían los gobiernos panistas a partir de 1997, cuando el Partido Acción Nacional consolida su fuerza política en gran parte de los distritos electores del municipio. Desde entonces, el PAN ha sido la primer fuerza política, seguida del PRI y el PRD.

5.2.2 Características generales para el periodo 2000-2003

A continuación, se presentan algunas características demográficas, económicas, culturales, sociales y políticas del municipio, esto con la finalidad de situar el contexto en el que se desarrollan las políticas municipales de juventud, permeadas por diversos factores y variables que guardan estrecha relación con el todo social.

Población

Según el último conteo de población y vivienda del INEGI, el municipio para el año 2000 cuenta con 857,511 habitantes, de los cuales, un 48% son hombres y un

52% son mujeres. Las pirámides de edad demuestran que cerca de un 71% de la población es menor de 34 años y la edad mediana se ubica en los 24 años.¹⁶⁹

La población naucalpense además de ser notoriamente joven, tiene la particularidad de no haber nacido en el municipio (dado que cerca del 53% nació en otro lugar) por lo que se percibe existe poco sentido de arraigo e identidad hacia el territorio.¹⁷⁰

Una de las varias razones que definen al municipio de Naucalpan como un municipio urbano es su distribución territorial representada por un 98.6% de población urbana y un 1.4% de población rural, dentro de la cual se contempla que sólo en las comunidades campesinas de San Francisco Chimalpa y Santiago Tepatlaxco quedan núcleos poblacionales que aún pueden ser considerados descendientes de los antiguos otomíes que poblaron la región.¹⁷¹

Un fenómeno demográfico actual ocurrido en Naucalpan y en muchas otras áreas urbanas es la disminución del número de nacimientos y matrimonios, así como el paulatino aumento de divorcios, hechos que denotan una reformulación de los modos de vida y las prácticas sociales.

Como datos generales se señala que un 94% de sus habitantes profesa la religión católica, el 94% es alfabeta y, un 1.4% posee algún tipo de discapacidad, además de que el número de habitantes promedio por vivienda es de 4 personas.¹⁷²

Los datos aquí mencionados denotan especificidades a partir de las cuales se integra el mosaico de la pluralidad poblacional de este lugar.

Actividades Económicas

¹⁶⁹ Nótese la importancia del tema de investigación, dado que sin duda la realidad juvenil y su atención deben ser una prioridad en la planeación del desarrollo municipal.

¹⁷⁰ Datos obtenidos de la *Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan 2002* editada por la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico del H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ.

¹⁷¹ POERY Cervantes Zebadúa, Ricardo. Op. Cit. p. 71.

¹⁷² *Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan 2002* editada por la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico del H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ.

La industria y el sector servicios son puntos claves del municipio. Un ejemplo de esto es la numerosa cantidad de Población Económicamente Activa que labora para el sector servicios, siendo las tareas de operadores de transporte público y trabajadores en protección y vigilancia las ocupaciones más frecuentes del sexo masculino, mientras, en el sexo femenino las ocupaciones mayoritarias son las dedicadas al trabajo doméstico y la educación (maestras). Todavía siguen siendo más los hombres que trabajan que las mujeres.¹⁷³

En materia de ingresos, la situación es considerablemente desigual, puesto que mientras un 43% recibe entre un salario mínimo o diez o más, el 46% sólo tiene acceso a un salario mínimo o menos. Esta situación se puede contemplar en la cotidianeidad de relaciones de mutua interdependencia y cercanía entre pueblos y zonas residenciales del municipio donde la sombra de la inequidad es una constante.¹⁷⁴

Las industrias de mayor importancia son las textiles, metálicas, mineras, eléctricas y de alimentos, entre otras. Se ubican en los 7 fraccionamientos industriales del municipio y, están afiliadas ya sea a grandes organizaciones nacionales del rubro, o a organismos locales como la Asociación de Industriales del Estado de México.

La comunidad naucalpense cuenta, además, con 34 mercados públicos, 49 tianguis, 9,599 establecimientos comerciales diversos, 704 comercios al por mayor, 8,895 al por menor, y 1,877 restaurantes, las cifras del comercio informal aún son incalculables.¹⁷⁵

La agricultura y la ganadería son actividades de poca relevancia, y quedan reducidas a grupos de campesinos que la realizan en los marcos de la sobrevivencia familiar.¹⁷⁶

¹⁷³ Idem.

¹⁷⁴ Tal vez, se puedan aterrizar a un nivel microsociológico las teorías de la dependencia o las reflexiones marxistas sobre la desigualdad social intrínsecas en la explotación o la distribución desigual de los logros del desarrollo. Como señala Pablo González Casanova “En el marxismo, la relación social es constitutiva, pero además es histórica, contradictoria y concreta. Se trata de un tipo de relación social directa: es siempre la de los propietarios de los medios de producción con los productores directos, la que revela el secreto, más recóndito, la base oculta de toda la estructura social (Marx, en *El Capital*)”. Cit en GONZÁLEZ Casanova, Pablo. “Explotación” en *Tres Sociólogos Latinoamericanos*. UNAM. Enep Acatlán. México, 1986. p.173.

¹⁷⁵ POERY Cervantes Zebadúa, Ricardo. Op. Cit., p. 72.

¹⁷⁶ La mayoría de los campesinos se ubican en las zonas de San Mateo Nopala, Santiago Tepatlaxcio y San Francisco Chimalpa, Op. Cit. p. 72.

Cultura y recreación

Las distintas clases sociales, géneros y edades de la población divisan en su esencia la diversidad de modos de vida y estructuras cotidianas. Por ejemplo, las tradiciones y las diversiones suelen teñirse de matices propios entre los habitantes de los pueblos, colonias populares y zonas residenciales.

Véase entonces que en varios de los pueblos se mantiene un fuerte vínculo de cohesión con la religión católica, siendo frecuente la celebración de fiestas religiosas y ferias, así como la existencia de mayordomías que cuentan con una tradición milenaria en varias comunidades. En cambio, las colonias populares escogen como escenarios de interacción parques públicos, mercados, cantinas y las famosas tienditas de la esquina con videojuegos para los niños y alcohol para los adultos. En el caso de las zonas residenciales se prefiere la selección de lugares de convivencia como clubes deportivos, bares y cafeterías.

Los lugares más representativos para los habitantes del municipio son el Santuario de los Remedios, el Parque Naucalli, el Museo Tlatilco, el Lienzo Charro y Plaza Satélite.¹⁷⁷

Organización Política

El municipio esta integrado por 118 colonias, 91 fraccionamientos residenciales, 18 pueblos, 7 fraccionamientos industriales y 2 fraccionamientos campestres.

En lo que concierne a su régimen interior, se rige por el Artículo 115 de la Constitución de la República, y en particular del Estado de México, así como por el Bando Municipal y los reglamentos que de el se derivan.¹⁷⁸

Su marco jurídico se basa en un reglamento municipal: Bando de Policía y Buen Gobierno; Reglamento de Hacienda Municipal; y otros reglamentos internos como el de limpia; de desarrollo municipal; de seguridad pública y el de panteones.

A su cargo se encuentran las funciones de:

¹⁷⁷ Op. Cit. p. 73.

¹⁷⁸ AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*. Naucalpan de Juárez, Estado de México. p.13

- *Servicios públicos básicos:* agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas, alumbrado público y caminos.
- *Servicios públicos básicos complementarios:* limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones, rastros y edificios para la gestión municipal.
- *Servicios públicos de seguridad:* seguridad pública, tránsito, bomberos y atención médica de urgencia.
- *Servicios públicos de protección a la comunidad:* salud, prevención de desastres, protección contra la contaminación y comunicación social.
- *Servicios públicos de bienestar social:* animación municipal, parques y jardines y patrimonio histórico, artísticos y cultural.

El Ayuntamiento de Naucalpan cuenta con un presidente municipal de elección popular con funciones de tres años, y su cuerpo edilicio o cabildo, formado por tres síndicos y 19 regidores, un secretario y un tesorero.¹⁷⁹

Este municipio es considerado uno de los municipio más politizados del país, dado que la población tiene una participación activa en la elección de sus dirigentes y en la evaluación de sus acciones mediante la opinión pública.¹⁸⁰

La administración municipal (2000-2003) esta integrada de la siguiente manera:

- **Presidencia Municipal**
- **Secretaría del Ayuntamiento**
- **Tesorería del Ayuntamiento**
- **Direcciones generales**
 - Dirección General de Gobierno
 - Dirección General de Seguridad Pública
 - Dirección General de Desarrollo Urbano
 - Dirección General de Ecología
 - Dirección General de Servicios Públicos
 - Dirección General de Obras Públicas
 - Dirección General de Desarrollo Social
 - Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico
 - Dirección General de Contraloría Interna
 - Dirección General de Administración
- **Unidades de Apoyo**
 - Vocalía de Asentamientos Humanos
 - Protección Civil
 - Consejería Jurídica
 - Coordinación Técnica de Proyectos
 - Comunicación Social
- **Organismos Descentralizados**
 - O.A.P.A.S.
 - DIF

El pasado presidente municipal fue el panista Ing. Eduardo A. Contreras Fernández, cuyo cabildo se encontró compuesto por 2 síndicos y 11 regidores del PAN; 1 síndico y 5 regidores del PRI; 2 regidores del PRD y 1 regidor del PVEM.

¹⁷⁹ Op. Cit. p. 15.

¹⁸⁰ Idem.

5.3 Las políticas juveniles dentro del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México

El siguiente apartado se trabaja nuevamente en dos momentos, el primero, antes de 1997, y el segundo, después de esta fecha. El corte temporal radica en el análisis de las acciones implementadas en materia de juventud por los dos diferentes partidos políticos que han gobernado el municipio de Naucalpan.

5.3.1 Administraciones Priístas

En realidad no existen datos sobre políticas específicas para los jóvenes del municipio antes de 1997, puesto que el tema se manejó a través de asuntos generales como la educación, la cultura o el deporte, siguiendo en repetidas ocasiones las mismas formas y maneras utilizadas por el gobierno federal.¹⁸¹

La atención a la juventud se dio indirectamente por medio del DIF, que a partir de los setenta expandió sus redes de acción a niveles estatales y municipales. La ayuda se conducía entonces hacia el otorgamiento de becas, desayunos escolares, sistemas de educación abierta, competencias deportivas y talleres de oficios, entre otras.¹⁸²

La administración municipal por su parte, se concentraba en tareas como la construcción de instalaciones deportivas (canchas de fútbol, basketball y parques comunitarios), escuelas, guarderías y bibliotecas públicas; la promoción de eventos masivos para la celebración de fiestas cívicas y civiles de trascendencia popular (festejos del día de la madre, día del niño, día del maestro, etcétera): así como la estructuración de áreas dedicadas a la cultura y el deporte al interior de las comisiones edilicias.

¹⁸¹ Lo anterior fue mencionado en el análisis del sexenio de Carlos Salinas de Gortari quién instituyó la Comisión Nacional del Deporte desapareciendo el CREA, una institución con cierta autonomía propia con respecto a los temas juveniles del país.

¹⁸² AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. Boletín informativo Núm. 124. Abril- Junio 1996.

Obsérvese lo anterior en los registros de sesiones de cabildo de una de las últimas administraciones priistas durante el periodo de gobierno del Lic. Enrique Jacob Rocha (1994-1996):

En la vigésima novena sesión ordinaria de cabildo. 18 de Julio de 1994.

Propuesta que hace el Lic. Ángel Morales Salinas, Director General de Desarrollo Social, para la integración del Patronato para la Cultura Física y el Deporte , y propuesta para la creación del Fideicomiso para la Integración del Desarrollo del Deporte.

En la cuadragésima cuarta sesión extraordinaria de cabildo. 19 de Julio de 1995.

Ratificación del Reglamento Municipal de la Cultura Física y el Deporte.

En la Trigésima sesión ordinaria de cabildo. 25 de Julio de 1994.

Presentación y aprobación en su caso, del proyecto del Fideicomiso para el Desarrollo del Deporte en Naucalpan, a cargo del C. Regidor Cuitlahuac Anda Mendoza.

En la nonagésima séptima sesión ordinaria de cabildo. 12 de febrero de 1996.

Solicitud de autorización para que el Patronato para el Desarrollo de la Cultura y el Deporte realice las gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir donativos deducibles de impuestos, a cargo del C. Jesús Mena Campos Secretario Técnico del Consejo de Administración del Patronato. ¹⁸³

Antes de 1997 no existía un área o programa concreto que atendiera a la juventud, el tema era asignado a las subdirecciones de cultura, deporte o educación según las actividades que se necesitaran realizar. Por lo que se afirma no existieron políticas municipales de juventud durante las administraciones priistas. ¹⁸⁴

El carácter de la estrategia gubernamental en materia de jóvenes fue al igual que el resto de la política social, de corte asistencial, regida bajo la sombra del clientelismo y la captación de líderes útiles para la legitimación de bases partidistas. Los favores o ayudas hacia algunos jóvenes eran regulados por un criterio de selección sustentado en acciones de manipulación y propaganda política. ¹⁸⁵

Los jóvenes representaron por mucho tiempo una fuerza electoral importante para el partido oficial, y esto aún se puede corroborar en los votos positivos que obtiene

¹⁸³ Los siguientes datos fueron recopiladas de los archivos de la Coordinación Técnica de Proyectos del MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.

¹⁸⁴ De acuerdo con las entrevistas hechas al personal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, no hay datos oficiales que puedan validar la existencia de acciones específicas en relación al tópico juventud como preocupación gubernamental.

¹⁸⁵ CASTILLO, Berthier, Héctor. Op. Cit. p.288.

el PRI en el grupo de ciudadanos de 18 a 29 años de zonas populares y militares en los últimos comicios electorales.¹⁸⁶

5.3.2 Administraciones panistas

El cambio político suscitado a partir de las elecciones de Noviembre de 1996, llevaron al poder al panista **José Luis Duran Reveles**, el cual a través de su Plan de Desarrollo Municipal otorgó por primera vez un espacio específico a la mención del tópico juventud:

“Toda vez que la juventud enriquece el presente y futuro de nuestro municipio y del país, resulta impostergable la elaboración de planes y programas que, desde una perspectiva integral, atiendan a la problemática de la pubertad, la adolescencia y la juventud.

Lo anterior, aunado a los problemas de masificación de las urbes y de las zonas marginadas, representa un reto que no puede ser minimizado.

Estos son algunos de los problemas que requieren una urgente atención: contaminación ambiental, insanidad sexual, conductas antisociales, actitud negativa ante el estudio y el trabajo, carencia de valores, alcoholismo, farmacodependencia y drogadicción, entre otros.”¹⁸⁷

Su historia personal y el estrecho vínculo con la estructura juvenil del PAN en el Estado de México¹⁸⁸ influyeron en su compromiso con los jóvenes, mismo que se vio reflejado con la participación de varios miembros de las filas juveniles del partido al interior de su equipo de trabajo (cabildo y algunos puestos administrativos) y la aprobación del proyecto piloto *Naucalpan Joven* durante su administración.

¹⁸⁶ Con esto no se quiere decir que en Naucalpan sólo los jóvenes votan por el PRI y que los ciudadanos pertenecientes a los otros grupos de edad mayor no lo hacen, sino que este partido tiende a obtener un mayor número de votos en las áreas geográficas con mayor presencia de ciudadanos jóvenes, y viceversa, su porcentaje de sufragios disminuye en las áreas en donde el porcentaje de los grupos de mayor edad crece.

Otra lectura de la asociación positiva que existe entre los votos del PRI y el porcentaje de grupos de menor edad, es que una de las áreas geográficas que cuenta con mayores porcentajes de votación priísta es la del campo militar número uno, en donde probablemente los soldados ejercieron un voto cautivo hacia el partido oficial. Además las zonas de jóvenes con votos favorables para el PRI son zonas que registran altos niveles de marginación social y correlaciones positivas con el porcentaje de población mayor de 15 años que es analfabeta. Véase en CORTES Padilla, Ricardo. *Geografía Electoral del Estado de México. El ejemplo de Naucalpan de Juárez, 1996-2000*. Tesis en Maestría de Estudios Regionales. Instituto Mora. Mayo 2001, p. 147.

¹⁸⁷ H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*. Naucalpan de Juárez, Estado de México, p. 25.

¹⁸⁸ Para 1987 Javier Paz Zarza, el entonces presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de México, pone sus ojos en José Luis Durán Reveles para que sea él, el encargado de empezar a dirigir los trabajos de Acción Juvenil en el Estado de México. Su responsabilidad fue ejercida de 1987 a 1989, años en los que colaboró con el partido en actividades electorales (realizando proselitismo casa por casa, en cruceros, pintando bardas, o en la organización de eventos como la Toma de Toreo, el encuentro de Maquío con jóvenes en Tlalnepantla, etcétera) y el diseño estructural de las bases juveniles panistas.

La propuesta de echar andar un área específica dedicada a impulsar y apoyar a los jóvenes naucalpenses fue planteada por el entonces subdirector de promoción comunitaria, Gustavo Parra Noriega y el quinto regidor Alfonso Federico Castañeda, quienes presentaron la estructura y misión del programa ante varios medios de comunicación el 14 de Agosto de 1998.¹⁸⁹

La misión del programa según dicha presentación se enfocaría a incorporar de manera íntegra a los jóvenes del municipio a un mejor nivel de vida, definiendo e instrumentando para ello políticas municipales de juventud que permitirían ampliar sus oportunidades en los ámbitos del desarrollo humano, economía, cultura, salud e identidad.¹⁹⁰ Para lo cual, su estructura interna contaría con las siguientes áreas:

- Atención a la juventud y formando un Naucalpan Joven
- Cultura
- Bienestar Juvenil y Comunicación
- Organización Juvenil
- Participación Comunitaria

En sus inicios, los quehaceres se llenaron de expectativas tales como la intención de firmar convenios con instituciones educativas, culturales y empresariales relacionadas con los jóvenes del municipio; la creación de espacios de participación en las comunidades por medio de clubes juveniles; la realización de cursos, conferencias, pláticas, campamentos, foros y espacios para la cultura, deporte y música; así como el fortalecimiento de las oportunidades de desarrollo

¹⁸⁹ ***Implementa el gobierno de Durán Reveles programa “Naucalpan Joven”***

Abren espacios para más de 175 mil jóvenes de este municipio. Naucalpan, Estado de México. Tras informar que este municipio está conformado en su mayoría por jóvenes, el alcalde, José Luis Durán Reveles destacó la necesidad de apoyarlos en su desarrollo humano y socioeconómico, así como en su incorporación a espacios culturales, artísticos, deportivos y de recreación, mismos que ya son proporcionados por la administración que encabeza.

Durante la puesta en marcha del programa “Naucalpan Joven” agregó que con estas acciones se crea un contacto directo entre jóvenes y gobierno, donde “ juntos lucharemos contra los vicios sociales que impiden el sano desarrollo del municipio, como es la drogadicción, el alcoholismo y la delincuencia.”

Por su parte, el subdirector de promoción comunitaria, Gustavo Parra Noriega, informó que en Naucalpan hay una población de aproximadamente 175 mil jóvenes de entre 15 y 24 años, quienes no contaban con espacios en donde expresar sus ideas y creatividad, por lo que eran orillados al vicio, “pero hoy en día el gobierno municipal mantiene una comunicación directa con ellos y escucha sus inquietudes, pues para lograr un mejor desarrollo se necesita fortalecer a la juventud. DIARIO DE MÉXICO. Sección B, 15 de Agosto de 1998, p. 8

¹⁹⁰ Nótese que es la primera vez que se menciona el término de políticas municipales de juventud, por lo que es a partir de 1998 cuando se puede pensar en políticas específicas de atención al sector joven del municipio de Naucalpan. La misión y estructura han sido transcritas de documentos originales con los que cuenta el programa Naucalpan Joven.

económico a través de alternativas de autoempleo, capacitación, ferias empresariales, fomento ocupacional y bolsa de trabajo. Sin embargo, los primeros años de actividad se alejaron mucho de aquellos buenos deseos, concentrándose únicamente en la organización de actividades base como ciclos de conferencias, conciertos, obras de teatro, interacción con ciertas organizaciones juveniles y algunos campamentos.

En cuanto a su lugar en el organigrama, este programa de carácter alterno dependió directamente de la presidencia municipal, guardando una notable falta de coordinación y comunicación con las demás áreas encargadas de asuntos juveniles, entre ellas la comisión edilicia del Deporte y la Recreación Juvenil y Fomento Deportivo y Atención a la Juventud.¹⁹¹

Por otro lado, indagando sobre otras posibles políticas en relación a los jóvenes algunas sesiones de cabildo dejan entrever la trillada correlación del tema jóvenes con el deporte y la importancia de la prevención de adicciones como prioridad municipal en materia de juventud.

“Punto 9 de la sesión 16 ORD. Del día 14 de Mayo de 1997.

Se turnó a las comisiones edilicias de Deporte y Recreación Juvenil y Legislativa y Reglamentos Municipales, la revisión del Reglamento municipal del Sistema de la Cultura Física y el Deporte.

Punto 11 de la sesión 126 ORD. Del 6 de Octubre de 1999.

Se turnó a las comisiones edilicias unidas de Deporte y Recreación Juvenil y a la de Bienestar Social y Salud Pública, el estudio y análisis para que el H. Ayuntamiento celebre un convenio con los centros de Integración Juvenil, A. C., con el objeto de acordar mecanismos de colaboración en materia de prevención y rehabilitación de adicciones.”¹⁹²

Por su parte, el DIF Naucalpan seguía manteniendo apoyos de tipo asistencial a sectores como las madres solteras jóvenes y los estudiantes de escasos recursos.¹⁹³

Durante la administración del Ing. Eduardo Contreras Fernández las cosas no cambian mucho, dado que a pesar de los vaivenes entre discurso y práctica, el programa *Naucalpan Joven* conserva su lugar al interior de la estructura municipal.

¹⁹¹ H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*. Naucalpan de Juárez, Estado de México, p. 31.

¹⁹² Coordinación Técnica de Proyectos del MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.

¹⁹³ AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. Boletín informativo Núm.23. Septiembre 1999.

Por otro lado, los mismos rostros de jóvenes panistas siguen formando parte del proyecto cuyo sustento ideológico permanece unido a los idearios de Acción Juvenil.¹⁹⁴

Tal vez, uno de los pocos cambios radica en el espacio que ocupa el programa dentro del esquema administrativo, puesto que Naucalpan Joven depende actualmente de la Dirección General de Desarrollo Social y su Subdirección Fomento Deportivo y Atención a la Juventud.¹⁹⁵

Es en este periodo 2000-2003, cuando se hace notar el abandono del tema juvenil y el bienestar en general por parte de la administración municipal, puesto que se retiran apoyos financieros y se concentran fuerzas en la eficiencia de direcciones económicas y de fomento. Ejemplo de esto son las escasas reuniones de cabildo en las que se toca algún tema referente a la juventud.

Resuelto en sesión ordinaria de cabildo número 57. 29 de Noviembre de 2001.

“El C. Carlos Domínguez Martínez, décimo regidor y presidente de las comisiones edilicias unidas de deporte y recreación y legislativa y reglamentos municipales, con fundamento en los artículos 64 fracción I y 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; 3,4 y 7 del Reglamento del Cabildo de Naucalpan de Juárez, México; 23 del Reglamento Interior de las Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México; y 33 del Bando Municipal Vigente, somete a consideración de los miembros del H. Cabildo, el proyecto de resolución del asunto turnado por instrucciones de la presidencia, mediante oficio SHA/C/363/2001 del 1 de Agosto del presente año, referente a la aprobación de las observaciones a la iniciativa de Ley para el Deporte y la Cultura Física para el Estado de México.”¹⁹⁶

Al igual que en la administración pasada el desarrollo del sector juvenil es trabajado por el DIF y las distintas subdirecciones encargadas del deporte, la cultura, la educación o la salud, dejándose claro una evidente y continua falta de integración entre estas. El panorama de las políticas municipales de juventud en Naucalpan se vuelca entre un programa sectorial sostenido en los hilos de la sobrevivencia y las obras públicas, bandera de la propaganda política.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Organización Juvenil del Partido Acción Nacional cuyos estatutos e idearios son obtenidos de la página web <http://www.pan.org.mx>

¹⁹⁵ La evaluación y revisión de la estructura ideológica del Partido Acción Nacional y el Programa Naucalpan Joven se hará con mayor profundidad en apartados siguientes.

¹⁹⁶ Coordinación Técnica, Op. Cit.

¹⁹⁷ La propuesta general del PAN está enfocada en la práctica de una estrategia de política económica de “rostro humano” que incluya compensaciones sociales a los sectores que han sido afectados por el ajuste económico por medio de una red mínima de protección social. CASTILLO Berthier, Héctor. Op. Cit. p.289.

CAPÍTULO VI

CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PANISTAS

6.1. Breve reseña del ascenso político al interior del Municipio de Naucalpan de Juárez

Desde la década de los *setenta* varios miembros de las clases medias y altas del municipio forman parte de las bases de tradición panista con mayor relevancia en el Estado de México y el Área Metropolitana.¹⁹⁸ El número de integrantes se incrementa aún más a finales de los *ochenta* cuando universitarios, profesionistas y amas de casa de la localidad comenzaron a organizarse con numerosos apoyos humanos y financieros a la campaña presidencial de Manuel J. Clouthier, uno de los hombres más carismáticos en la historia del partido. Su inusitada muerte fue el banderazo de salida para que afiliados al partido empezaran a ejercer presión a través de las Asociaciones de Colonos y Sociedades Civiles consideradas espacios de participación ganados desde hacía tiempo por la pluralidad de ideologías.

Aquella escasa apertura democrática que impedía el acceso a la toma de decisiones, poco a poco fue sustituida por el ascenso de partidos políticos de oposición, siendo Acción Nacional la primer fuerza política opositora en obtener lugares al interior del cabildo municipal.

Las conquistas fueron paulatinas hasta llegar a la transición democrática de 1997, fecha en que por primera vez un partido ajeno al PRI asumía el poder del municipio dando cabida a la alternancia política y el respeto a la democracia.

¹⁹⁸ Lo anterior se puede observar en datos tan objetivos como el lugar de residencia del presidente del partido, Luis Felipe Bravo Mena, y algunos parientes del mismo fundador del PAN entre ellos Manuel Gómez Morín que reside desde hace tiempo en las zonas residenciales del municipio.

Conquistando distintos ámbitos de la cotidianeidad local, el Partido Acción Nacional llegó al poder con José Luis Durán Reveles, un panista cuya base de gobierno se cimentó en la premisa discursiva de la participación ciudadana y las acciones conjuntas entre gobierno y sociedad.¹⁹⁹ Su estrategia consistió en acercarse a las zonas populares no identificadas con su partido por medio de la implementación de obras públicas y consejos ciudadanos, dado que se tuvo muy presente la importancia del beneficio social como fuente de legitimación y continuidad del poder municipal. Finalmente, su mandato fue evaluado positivamente por los habitantes de Naucalpan por lo que en las votaciones del 2000, el PAN consolidó su influencia política aumentando los votos panistas en algunas colonias populares.

Hay que señalar también, la influencia que tuvo el escenario político a nivel federal en ese mismo año, el ambiente teñido por la idea del cambio y la democracia del efecto foxista, sin duda, contribuyeron al aumento de votos para el PAN en distintas elecciones.

Bajo un entorno de esperanza y apoyo popular recibe la presidencia municipal el Ing. Eduardo Contreras Fernández, quien continua las propuestas de su antecesor en la línea de participación conjunta entre gobierno y sociedad. Incluyendo a su

¹⁹⁹ Hecho que queda asentado en su Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000: “Una nueva manera de gobernar, basada en la nueva alianza entre el gobierno y la sociedad, constituyen los puntos de partida de este Plan de Desarrollo, que establece los fundamentos para lograr el cambio estructural, tan necesario como urgente en Naucalpan. El Plan no sólo se basa en la premisa de la participación ciudadana, sino también en la confianza de que la sociedad es capaz de organizarse sin paternalismos, tutelas o controles, porque ya alcanzó la mayoría de edad. Ello significa redefinir tanto el papel del gobierno como el de su relación con la sociedad. Aquél debe ser rector, promotor, facilitador y coordinador; en cambio, los ciudadanos y las organizaciones son los principales actores en el progreso y el cambio.” DURÁN Reveles, José Luis. “Presentación”. Op. Cit., p. VII.

“Por *participación ciudadana* se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado.” Véase CONSTANTINO Toto, Mario. “Participación Ciudadana” en BACA Olamendi, Laura y et al. *Léxico de la política*. FLACSO, CONACYT, FCE, Fundación Heinrich Böll, México, 2000, p. 509.

vez nuevos parámetros de modernización como la gestión municipal con calidad y eficiencia.

Actualmente, el Municipio de Naucalpan ha comenzado a unir esfuerzos con otros municipios e instituciones del país, innovando en la forma de planear y ejecutar las acciones gubernamentales. Las nuevas tendencias de gestión han impactado en la actual administración bajo los tintes de un discurso de desarrollo humano sustentable que introduce mecanismos de la cultura empresarial²⁰⁰, ejemplo de ello sus líneas estratégicas de desarrollo:

- Atención las demandas ciudadanas;
- Promoción de la participación ciudadana y;
- Manejo transparente y eficientemente los recursos.

²⁰⁰ Esto se basa en la siguiente cita: “El éxito de los proyectos de transformación dependerá del talento, actitud y liderazgo de la autoridad y directiva municipales, para cambiar la cultura matriz de la organización del gobierno. Esto únicamente se logrará dando un enfoque ético-humanista y de calidad total a la administración municipal que oriente efectivamente la reorganización del gobierno hacia el bien común, para así dejar atrás la despersonalización, el burocratismo, la falta de compromiso y la deshonestidad, para dar paso a una nueva actitud de servicio público. De esta manera se alcanzará la verdadera eficiencia, marcada por la confianza y el reconocimiento de la ciudadanía.” H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*. Naucalpan de Juárez, Estado de México, Noviembre 2000, p. 63. Obsérvese aquí la infiltración ideológica de la *corriente pragmática* de la ciencia administrativa cuyos cimientos se encuentran en los Estados Unidos, durante la década de los años 20. Los principales conceptos del campo fueron tomados básicamente de dos movimientos: el de la reforma administrativa y el de la administración científica. El primero surgió como un remedio a los vicios de la corrupción y la ineficiencia, mientras, el segundo visualizaba el avance tecnológico como panacea para la solución de los problemas humanos. Ambos sostenían la conveniencia de separar la política de la administración, disminuyendo la importancia global de los gobiernos, para lo cual se debía fragmentar su estructura y establecer criterios técnicos para el reclutamiento de personal y las decisiones políticas.

La preocupación central del siglo XIX, tendiente a lograr participación popular en el proceso de la toma de decisiones públicas, tanto en lo administrativo como en otros cuerpos gubernamentales, fue reemplazada por una ideología oficial basada en que la actuación de la administración pública debía ser evaluada usando el criterio de eficiencia, y por la creación informal de estrechas relaciones no públicas entre instituciones de gobierno y grupos de interés poderosos. Todo esto llevó al surgimiento de los nuevos movimientos de liderazgo ejecutivo y de relaciones humanas. El liderazgo ejecutivo estilizó la estructura administrativa, estableciendo una jerarquía piramidal, a través de la organización y el control del presupuesto. Y el movimiento de las relaciones humanas mostró la importancia de la estabilidad emocional, las normas de grupo y otros elementos humanos, como factores que debían ser considerados en la aplicación de técnicas científicas encaminadas al aumento de la producción y la eficiencia. La preocupación central radicaba más en los *medios* que en lo *sustantivo* de las políticas.

La construcción teórica de la corriente pragmática se enfoca al desarrollo de respuestas inmediatas para problemas urgentes y concretos de la administración pública. Manteniéndose así el interés por la medición objetiva de la eficiencia y el uso del positivismo lógico para establecer una distinción entre hecho y valor. Véase CROWTHER, Win y Gilberto Flores. “Problemas latinoamericanos en administración pública y dependencia tecnológica” en OSZLAK, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Editorial Paidós, Argentina, 1984, pp. 313-314.

Este gobierno llega a contemplarse como modelo de eficiencia en la organización de recursos públicos, haciéndose acreedor de reconocimientos nacionales e internacionales por el uso de tecnologías de información como sistemas de informática y herramientas web.

La administración está trabajando bien en su parte logística, se adapta a los requerimientos de la globalización, es buena guía de gestión pública municipal, sin embargo, el bienestar de sus ciudadanos sigue mostrando los efectos de un modelo neoliberal existente en la desigualdad. Continuando los problemas como: deuda pública; estado de deterioro de equipo y herramientas de trabajo en general; poca capacitación del personal; falta de rellenos sanitarios adecuados; tiraderos clandestinos; panteones saturados; mala ubicación del rastro municipal; mala calidad del tratamiento del agua; elementos de seguridad ineficientes y corruptos; aumento de enfermedades como la drogadicción y el alcoholismo en niños y jóvenes; falta de espacios recreativos, deportivos y culturales; graves deficiencias en infraestructura vial; asentamientos irregulares y falta de empleos y trámites excesivos, entre otros.

El objetivo de presentar el contexto político y social de los últimos cuatro años es ir identificando los conceptos y circunstancias político-ideológicas que inspiran el modelo de toma de decisiones de los gobiernos panistas. El análisis de la política social de juventud como acción gubernamental no puede prescindir de éste, dado que es uno de los tantos factores que le dotan de sentido sociológico.

En este panorama se observa cómo las administraciones de Acción Nacional sostienen en teoría un discurso oficial correspondiente a principios de la tradición pragmática (medios para alcanzar la eficiencia y el liderazgo ejecutivo, optimización de recursos y rendición de cuentas, etcétera.); mientras en la práctica, es decir en el ámbito de la acción se siguen manifestando factores de

ideología partidista retomados desde el enfoque político-sociológico de la administración pública.²⁰¹

Habiendo revisado de manera breve algunas bases sobre la administración municipal y el gobierno local se encuentra una relación contradictoria entre teoría y práctica, una distancia “ideológica” que pareciera separar política y administración. No obstante, que a mi juicio sociológico la esencia ecléctica del problema se encuentra en los paradigmas de interpretación desde el individuo o la normatividad.

Al adentrarse en las reglas y los juegos de la institución municipal se encuentran relaciones de poder que para algunos sociólogos son elementos consustanciales a la interacción social, llegando a un punto en que toda la sociología se torna sociología política.²⁰²

Como lo afirma el antropólogo político Ronald Cohen: el proceso político no es sencillamente una relación abstracta entre el poder y la autoridad, más bien es una relación concreta y constante que da sentido y origen a la forma en que se resuelve y se actúa frente a las demandas y problemas de la comunidad política.

“El proceso político en términos de acción se manifiesta a sí mismo como un conjunto de actividades agrupadas bajo la categoría general de la toma de decisión. Una decisión se define como «una elección entre alternativas», y una decisión autorizada es «una elección entre

²⁰¹ Es aquí donde hago referencia a la necesidad de utilizar un **enfoque ecléctico** como modelo de comprensión neutral y objetivo de la realidades sociales. Utilizando para ello la siguiente definición de eclecticismo.

“**Eclecticismo.**- El procedimiento de relacionar y combinar aspectos de variadas escuelas de pensamiento o teorías en el intento de obtener un sistema teórico que representa los mejores elementos de cada una. En el intento práctico, el eclecticismo implica el uso de cualquier procedimiento, concepto y principio teórico que parezca apropiado para resolver un problema particular, forma o no un sistema integrado”. THEODORSON George A y Achilles G. Theodorson. *Diccionario de Sociología*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1978, p. 93.

²⁰² El tema del poder se encuentra presente en los tres ejes de la sociología general: la organización social, la acción social y el cambio social. Su revisión se hace desde distintas concepciones:

- 1) En la medida en que el poder y la acción se encuentran estrechamente vinculadas, las sociologías de la acción establecen las interconexiones que requieren para incorporar la dimensión política en la explicación social.
- 2) El significado y el peso que se atribuye a la intención y a las orientaciones en las relaciones de poder.
- 3) Las interconexiones del poder con la estructura social
- 4) El actor y sus tipologías
- 5) Las formas de poder y el conjunto de símbolos
- 6) El poder como forma de integración o de conflicto

Véase LOYO Brambila, Aurora. “Sociología política” en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 709.

alternativas en que la elección tiene efectos significativos y obligatorios respecto a aquellos miembros del sistema político a que se refiere» (Easton 1959). Las decisiones son el resultado de las demandas hechas en el sistema. Tales demandas varían en la forma en que estimulan el sistema a actuar, y esta variación produce diferentes clases de decisiones. Todos los sistemas políticos están adaptados a hacer frente a las demandas. Sin embargo, por la forma en que las dirigen y asocian, la toma de decisión con roles diferentes es una determinante principal de las diferencias entre las estructuras de autoridad.²⁰³

Ahora bien, al indagar el cómo se diseñan y aplican las políticas de juventud en el municipio se hace evidente la influencia ideológica del partido, puesto que son las mismas estructuras de poder las que dotan de significado la acción.

6.2 Historia y doctrina del Partido Acción Nacional variables de fondo

6.2.1 Antecedentes

En 1939, nació el Partido Acción Nacional como un partido político de oposición compuesto por universitarios, profesionistas, empresarios antiestatistas, grupos politizados de las clases medias, intelectuales y jóvenes católicos, los cuales se encontraban identificados con hilos conductores como la marginación política de las clases medias, el anticlericalismo revolucionario, la herencia vasconcelista y la antipatía por el cardenismo.

Los primeros ejes fundamentales de su existencia se concentraron, primeramente, en un nacionalismo que enfatizaba el rechazo a las ideologías extranjeras, en particular el comunismo y la influencia soviética, en segundo lugar, una profunda desconfianza frente al intervencionismo estatal en el terreno de los derechos del individuo y del sector privado de la economía, y por último, la defensa de los valores y de las costumbres asociadas con la cultura católica, reconocidos como parte de una auténtica tradición nacional.

²⁰³ COHEN, Roland. "El sistema político" en LLOBERA, José R (comp.). *Antropología política*. Anagrama, Barcelona, 1979, p. 42.

Para algunos sociólogos y analistas políticos la propuesta de Acción Nacional estaba influenciada por la familia ideológica de las derechas de la primera mitad del siglo XX que incluían el reformismo católico representado en la encíclica *Rerum novarum* del Papa León XIII²⁰⁴; el dirigismo tecnocrático y nacionalista de Charles Maurras²⁰⁵; la filosofía del intuicionismo de Henri Bergson²⁰⁶ y el vitalismo de José Ortega y Gasset²⁰⁷. Todas ellas atribuían al cambio un valor privilegiado y positivo, aunque fueran parcialmente conservadoras.

Para otros como Donald J. Mabry, “..... los orígenes del partido debían buscarse en el violento conflicto que opuso a la Iglesia católica y el Estado revolucionario, como si se tratara de un partido católico que después de la Revolución hubiera levantado las banderas del partido conservador que surgió en el siglo XIX para oponerse a los liberales.”²⁰⁸

Las bases ideológicas del partido dejaban en claro el rechazo al positivismo y el materialismo, optando por la recuperación del espiritualismo, el yo profundo y la acción.

En los primeros documentos se exhibe la visión de la sociedad orgánica, antiindividualista de Charles Maurras y los católicos como González Luna, en estos se menciona a *la familia* como base de toda sana organización social, la piedra

²⁰⁴ Publicada en 1891, representó la piedra angular de la doctrina social cristiana, y la primera propuesta de una tercera vía entre el capitalismo y el comunismo.

²⁰⁵ “*Charles Maurras*, continuador de las ideas ultranacionalistas de Maurice Barres, fundó en 1908 la “liga de ciudadanos” nacionalista y monárquica L’Action Francaise. Ejerció una enorme influencia entre los escritores franceses de la época y en jóvenes católicos como Jacques Maritain. En 1924 el Vaticano incluyó en el Index la publicación L’Action Francaise porque consideró que Maurras ponía la religión al servicio de un movimiento político”. ALASTAI, Hamilton. Cit. en Op. Cit., p. 116.

²⁰⁶ “*Henri Bergson* (1859-1941) fue uno de los filósofos dominantes en Francia después de 1918. enemigo del materialismo y del determinismo histórico, el pensamiento de Bergson subraya la iniciativa individual, la energía, el impulso vital. Sus ideas eran muy atractivas para los jóvenes no conformistas de los años treinta que se proponían crear e innovar, que creían en la fuerza de la técnica. La influencia de Bergson aumentó considerablemente después de que en 1927 obtuvo el premio Nobel”. WEBER. Cit. en Op. Cit., p. 117.

²⁰⁷ “*José Ortega y Gasset* (1883-1955) ha sido considerado “el filósofo máximo de la España moderna”. En un artículo titulado “Autenticidad y vocación”, escrito en 1933, afirmaba: “Nos construimos exactamente, en principio, como el novelista construye sus personajes. Somos novelistas de nosotros mismos (es decir , a través de la acción) [...] Esos diversos programas de vida que nuestra fantasía elabora, y entre los cuales nuestra voluntad, otro mecanismo psíquico, puede libremente elegir, no se nos presentan con un cariz igual, sino que una voz extraña, emergente de no sabemos qué íntimo y secreto fondo nuestro, nos llama a elegir uno de ellos y excluir a los demás [...]”. Cit. en Idem.

²⁰⁸ DONALD J. Mabry, Cit. en LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. oposición leal y partido de protesta*. FCE. México, 1999, p. 106.

angular de una armoniosa jerarquía de cuerpos intermedios que culmina con una autoridad pública tutelar y paternalista que encarna a la nación.

Otro tema presente para estos primeros panistas era *la descentralización*, el discurso partía de una representación territorial, municipal, era superior a la representación individualizada que ofrecían los partidos o parlamentos, incluso la gremial. Sus fundadores proponían que el municipio fuera la base de la estructura partidista, con la idea de que la identidad política estuviera fundada en una comunidad de valores.²⁰⁹

Para su fundador Manuel Gómez Morín era preciso armonizar la tradición con la técnica, en una especie de “empirismo organizador” que discutiera la preeminencia de las leyes naturales sobre la ciencia natural y positiva cimentada en la razón y la experiencia.²¹⁰ La técnica representaba un conocimiento de la realidad que actúa y aplica el conocimiento cuantitativo sin perder la guía de los problemas cualitativos.

Gómez Morín es considerado un tradicionalista en la temática social dado que veía en la Iglesia Católica y en una religión mayoritaria instituciones necesarias para contener los efectos disyuntivos de la acción modernizadora de la economía y la política. En un sentido laico “ No pretendía formar un partido de católicos, sino, en todo caso, un partido para católicos.”²¹¹

La idea de organizar un partido de minorías excelentes, contemplaba a los jóvenes universitarios como agentes de acción que poseían el conocimiento necesario para

²⁰⁹ Su fundador y más tarde el Partido Acción Nacional fueron fervientes defensores del municipio como organización política cercana a la ciudadanía, capaz de innovar en la vida y la cultura política del pueblo mexicano. De hecho, su estrategia de organización parte de las comunidades locales, desde donde se conquistaron los primeros espacios de participación política.

Con sustento en el pensamiento liberal y la tradición española antiliberal Acción Nacional “.. erige al municipio en el representante real de los intereses de los gobernados y en la instancia de participación directa de los ciudadanos, negando, por consiguiente, los principios básicos de la democracia representativa, según los cuales la representación ciudadana e individual está en el parlamento y se encauza en los partidos políticos”. MERINO, Mauricio. Cit en LOAEZA, Op. Cit., p. 217.

²¹⁰ Se dice que la fe de Gómez Morín en el carácter transformador de la técnica es una influencia directa de la dictadura desarrollista del general Miguel Primo de Rivera en España, el cual prefería a “los que hacían” sobre “los que pensaban” . Idem.

²¹¹ LOAEZA, Op. Cit., p. 107.

la modernización del país. Miembros de las estructuras de militancia religiosa y política al interior de la Universidad Nacional sirvieron como semillero de líderes juveniles fundadores del partido. La mayoría de ellos abogados miembros de la Unión Nacional de Estudiantes Católicos (UNEC) lograron conquistar espacios en los consejos universitarios y apoyaron la rectoría de Gómez Morín.²¹²

Los jóvenes fueron piezas claves en la difusión y expansión del partido, de hecho en los primeros años de su fundación la mayoría de sus miembros no superaban los 30 años.

La penetración territorial se dio gracias a los lazos de amistad que mantenía Gómez Morín con destacadas personalidades de diversas regiones del país, quienes se convirtieron en líderes locales que conformaron comités y consejos regionales del partido. Las ciudades con mayor número de afiliados fueron Chihuahua, Guadalajara, Guanajuato y Morelia.²¹³

6.2.2 Los periodos de los cambios ideológicos

Sobre las metas ideológicas del partido se dice que fueron resultado de la complementariedad de dos fuentes doctrinarias: ***el humanismo del pensamiento socialcristiano***²¹⁴ ***y el liberalismo***²¹⁵. El primero, reflejo del componente católico

²¹² En 1926 el p. Miguel Pro funda la Confederación Nacional de Estudiantes Católicos, que en 1929 se transforma en la Unión Nacional de Estudiantes Católicos, estrechamente ligada a la Compañía de Jesús y la Acción Católica de la Juventud Mexicana. Esta se define como una organización de combate en el medio universitario, legitimando y apoyando la rectoría de Manuel Gómez Morín en la UNAM (1933-34).

²¹³ No resulta casual la importancia de esta región en la lucha cristera, la tradición ganadera, el impulso al desarrollo municipal y hasta el origen del primer presidente panista. (el ex gobernador de Guanajuato Vicente Fox).

²¹⁴ En esta corriente la acción política es un deber, y el hombre, carne y espíritu, no es un accidente sino un alto destino que debe realizarse dentro del plan en el que Dios es partida y meta. Efraín González Luna escribía en 1940: “Si una persona humana es equiparada o subordinada a la materia, o degradada por otra o por muchas a la categoría de medio instrumento, o es esclavizada u oprimida por la comunidad o el Estado, es todo el mundo del espíritu el que sufre, es todo el orden de los valores humanos el atacado, es el camino de la salvación el que se cierra”. GONZALEZ LUNA, Efraín. *Humanismo Político*. 4ª edición, EPESSA, México, 1999.

²¹⁵ El movimiento liberal nace junto con la modernidad y la Ilustración. Su premisa básica es la promoción y defensa de la libertad humana en todas sus manifestaciones éticas, económicas y políticas. “La libertad parte del principio de no impedimento, mediante el cual los individuos asumen plena conciencia de sus capacidades creativas para controlar y transforman su naturaleza interna, así como para proceder al dominio de su entorno

del partido representaba la relación política-religión encabezada por Efraín González Luna, mientras el segundo, el liberalismo político era inspirado en la relación moral-política de Gomez Morín. Ambas fuentes coincidían en su rechazo al monopolio y a las prácticas autoritarias de los gobiernos revolucionarios.²¹⁶

El partido desde entonces ha tratado de equilibrar a lo largo de su historia la doble identidad que lo aqueja, es decir, la pretensión de ser fuerza moral y política a la vez. Ejemplo de esto son los siguientes periodos:

- **1949-1962 *la influencia católica.*** (Efraín González Luna, Juan Gutiérrez Lascurain, Alfonso Ituarte Servín, José González Torres). Algunos jóvenes católicos fundadores mantenían estrechas relaciones con el movimiento demócrata- cristiano de Chile y Venezuela, lo que influyó en la lucha ideológica al interior del PAN por instaurar la democracia cristiana como doctrina política.

“El impulso democratizador de las nuevas generaciones panistas, pero sobre todo el creciente acento católico repercutieron significativamente al interior del PAN durante su segunda década de participación política. Incluir estatutariamente el Sector Juvenil y la Sección Femenina permitió atender las demandas de participación de los nuevos cuadros, pero llevó al partido a tomar decisiones que no le redituaron políticamente. Mezclar la política con la religión había resultado dañino para el PAN en varios frentes.”²¹⁷

- **1962-1968 *la apertura ideológica.*** Después de una crisis política al interior del partido sube a la presidencia Adolfo Christlieb, quien condujo al PAN a un reacomodo estructural. Descartó la táctica anticomunista para ganar simpatizantes; expulsó del partido a aquellos panistas que insistieron en que el PAN se identificara como un partido demócrata cristiano; modificó los estatutos del partido; frenó el impulso de las nuevas generaciones reorganizando el sector juvenil y femenino y siguió una estrategia de diálogo con el gobierno para fortalecer políticamente al partido.

Los cambios se trataron de hacer evidentes a la opinión pública después del desenlace del movimiento estudiantil del 68 (la movilización cívica-juvenil opositora

por los medios tecnológicos, legales e institucionales que se encuentren a su alcance.” ALARCÓN Olguín, Víctor. “Liberalismo” en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 395.

²¹⁶ MARTÍNEZ Valle, Adolfo. *El Partido Acción Nacional: una historia política*. Editorial Porrúa. México, 2000, p. 10.

²¹⁷ MARTÍNEZ VALLE, Adolfo. Op. Cit., p.59.

más significativa), el PAN que no había participado en ella expresó abiertamente su rechazo a la violencia, denunciando que ésta se encuentra en el seno mismo de las estructuras injustas, en el abuso de poder y en la explotación del hombre por el hombre. Dedicó dentro de sus publicaciones un apartado a la participación de los jóvenes, concluyendo que “... sólo la democracia verdadera, intensamente vivida en los ámbitos político, económico y social, puede dar respuesta adecuada a los anhelos de los jóvenes que deseen participación personal responsable, solidaridad social y justicia en las relaciones humanas.”²¹⁸

- **1982–2003 *la defensa de las libertades individuales.*** (Abel Vicencio, Pablo Emilio Madero, Luis H. Álvarez, Carlos Castillo, Felipe Calderón, Luis Felipe Bravo). En las últimas dos décadas, se puede observar el auge y consolidación de élites locales como cimientos de expansión partidista. Tales fueron los casos de empresarios agrícolas en Sinaloa y Sonora e industriales del norte que se convirtieron en símbolos del neopanismo²¹⁹, “...el progreso de Acción Nacional en dichas regiones era fruto de la semilla gomezmoriniana que privilegiaba al México agrario de productores medianos y grandes, dirigido por notable locales, frente al México industrial, de obreros y sindicatos asociados con un Estado centralista, apoltronado en la capital de la República.”²²⁰

El antiestatismo tradicional del partido, sus denuncias a los abusos del presidencialismo, la defensa de la iniciativa privada y su doctrina municipalista fueron algunos de los atractivos para esta nueva ola de empresarios que ingresaban a la lucha por el poder público.

La ideología del partido se fue llenando de nuevas expectativas para el orden y la organización institucional como resultado directo de las nuevas generaciones de políticos panistas. Ejemplo de esto, la innovación y modernización en procesos de gestión, publicidad de candidatos y estándares de calidad propios del sector empresarial.

²¹⁸ Cambio democrático de estructuras. Ediciones de Acción Nacional, México, 1969. Cit en Op. Cit., p. 70.

²¹⁹ El término neopanismo se empezó a utilizar para designar la hegemonía de una corriente formada por nuevos militantes provenientes de organizaciones empresariales. Véase en LOAEZA, Soledad, Op. Cit., p. 362.

²²⁰ LOAEZA, Soledad. Op. Cit., p. 356.

6.2.3 Los actuales ejes rectores de la doctrina panista

Actualmente, el pensamiento del PAN se denomina *Humanismo político o solidarismo*. Y se basa en la filosofía aristotélico-tomista, en la que los elementos centrales son:

- **PERSONA HUMANA.**- "El ser humano es persona con cuerpo material y alma espiritual, con inteligencia y voluntad libre, con responsabilidad sobre sus propias acciones y con derechos universales, inviolables e inalienables, a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza individual y social".
- **BIEN COMÚN.**- Conjunto de valores morales, culturales y materiales, que han de conseguirse mediante la ayuda recíproca de los hombres y que constituyen instrumentos necesarios para el perfeccionamiento personal de todos y cada uno de ellos en la convivencia. Es también oportunidad Naucalpan es uno de los ejemplos. personal, justa y real de acceso a los bienes humanos. Toda persona tiene el derecho y el deber de gestionar y aprovechar ese conjunto de condiciones políticas, sociales y económicas necesarias para mejorar la convivencia humana que posibilite su perfeccionamiento y el de las demás personas.
- **SOLIDARIDAD.**- El ser humano, por naturaleza, es un ser social, de ahí que no sólo sea responsable del destino propio, sino del de su comunidad. "En función de la solidaridad responsable del hombre en el destino de sus semejantes, toda persona tiene derecho y obligación de intervenir en los asuntos públicos de la comunidad política de que forma parte". La solidaridad se basa en la vinculación persona-sociedad e implica entre éstas un respeto recíproco: "No pueden subsistir ni perfeccionarse los valores humanos si se agota o decae la colectividad, ni ésta puede vivir si se niegan los valores personales".
- **SUBSIDIARIEDAD.**- Es un principio ordenador de las relaciones entre el Estado, grupos y personas en la sociedad. Se afirma que no haga la sociedad mayor y más perfecta lo que puede y debe hacer la menor, a menos que ésta no esté en posibilidad de realizarlo, en cuyo caso se justifica la intervención de la mayor, sólo en la medida en que coadyuve a que la sociedad menor restablezca la posibilidad de realizar por sí misma lo que persigue. Este principio se aplica a las relaciones entre Federación y entidades federativas, entre éstas y municipios, entre la sociedad y la familia, o entre gobierno y sociedad: "tanta sociedad como sea posible, tanto gobierno como sea necesario". "En cumplimiento de su misión subsidiaria y supletoria, el Estado debe fomentar el aprovechamiento racional de los recursos naturales, estimular y coordinar todas las actividades adecuadas para la estabilidad y prosperidad de la economía, corregir las injusticias que existen en la aplicación y distribución del ingreso nacional... La conveniencia y los límites de la intervención del Estado dependen de las exigencias del bien común en los casos concretos". "En donde la iniciativa privada sea imposible o insuficiente, el Estado ha de urgir la organización de actividades sociales, sin matar, estorbar ni desplazar esa iniciativa..."
- **POLÍTICA.**- Acción Nacional concibe a la política como capacidad y obligación de servir al hombre y a la comunidad, y no como oportunidad de dominio sobre los demás. La política es actividad humana indispensable y superior y, por tanto, debe estar subordinada a la ética. Corresponde a la actividad política el establecimiento de un orden dinámico que permita, en las circunstancias históricas concretas, la conservación y el incremento del bien común.
- **DEMOCRACIA.**- La democracia se funda en la igualdad esencial de todos los seres humanos. Es la forma superior de legitimación del poder político y el sistema óptimo para respetar la dignidad humana. Requiere de la participación eficaz de las personas en las actividades colectivas. "...todo régimen democrático debe respetar, promover y garantizar, mediante procedimientos electorales imparciales y objetivos, la expresión y representación de las minorías, los derechos del ciudadano para intervenir en el proceso de integración del gobierno al que vive sujeto y a formar parte del propio gobierno, y debe asegurar a los ciudadanos la libertad de información y su libertad de criticar a quienes ejercen el poder". Los partidos políticos representan las tendencias, convicciones y programas de los diversos grupos existentes en la comunidad y los esfuerzos organizados de los mismos para alcanzar o conservar el poder, lo cual presupone la existencia de posibilidades legales y prácticas de alcanzar tales fines.

- **ESTADO.**- El Estado, como sociedad política, requiere de un gobierno que sea expresión auténtica de la colectividad. Requiere del recto ejercicio de la autoridad, que tiene por fin la realización del bien común. El cumplimiento de este fin implica simultáneamente la justicia y la seguridad, y el respeto y protección del bien colectivo y de los derechos de todos los miembros de la comunidad: derecho a la vida, a la libertad espiritual, a la justicia, a la educación y a la cultura, al trabajo y al descanso, a la propiedad, a la seguridad social, a la salud y al bienestar. México debe ajustar su vida a los principios federales vigentes en la Constitución y superar el centralismo político y económico en que vive. Es indispensable el respeto a la división e integración legítima de los Poderes y el cumplimiento eficaz de las funciones que a cada uno de ellos competen.²²¹

La doctrina del partido gira en la idea de que toda acción humana requiere de algo que oriente su movimiento, en este caso, un conjunto de principios de orden filosófico, producto de una concepción cristiana del hombre, de la sociedad y de la naturaleza, que inspira sus acciones y decisiones políticas.

El ideal de sociedad al que aspira es una sociedad fundada en los valores del humanismo cristiano cuyo objetivo es el bien común de todos y cada uno de los miembros del cuerpo social, sobre la base de dos pilares esenciales: la libertad y la justicia.

En esta transitoria revisión de la ideología panista, concuerdo con la opinión de Angelo Panebianco: “Todo partido político lleva sobre sí la huella de las peculiaridades que se dieron en su formación. Pero también las decisiones político-administrativas más importantes adoptadas por sus fundadores modelan la organización.”²²²

6.3 Acción juvenil: Militancia de los jóvenes dentro del partido

Como se planteó con anterioridad la participación de los jóvenes, ya sea como fundadores idealistas o fuerzas básicas, se muestra de manera constante en varios periodos de la historia del Partido Acción Nacional.

²²¹ Los elementos centrales de la doctrina del PAN fueron obtenidos de la página web. <http://www.pan.org.mx>

²²² PANEBIANCO, Angelo. Cit en MARTÍNEZ Valle, Adolfo. Op. Cit., p. 26.

CAPÍTULO VII

LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y LA JUVENTUD UN ASUNTO DE IDEOLOGÍA PARTIDISTA

7.1 El concepto de ideología

A lo largo de la historia el concepto de ideología al interior de las ciencias sociales ha tenido un uso extenso y variado. Sus antecedentes se encuentran en la obra de Francis Bacon, *Novum Organum* (1620), al reflexionar sobre las fuentes, la naturaleza y los obstáculos del conocimiento. Posteriormente, el Iluminismo retoma el término con Destutt de Tracy quién lo utiliza para denominar una disciplina que revela sistemáticamente la génesis y los fundamentos de las ideas. Desde su punto de vista, la noción de ideología exhibe un sentido dual: por un parte, busca nombrar la experiencia del conocimiento; y por la otra, nombra el extravío del mismo²²⁸.

Un autor más radical de la misma época fue D´Holbach²²⁹, el cual asignó a los prejuicios, pensamientos heredados y creencias un velo distorsionante que sustentaba la tiranía política, por lo que en su opinión: “La política cree necesaria esta religión (la ideología) para el gobierno de los pueblos y para su propio sostenimiento”.

²²⁸ MIER, Raymundo. “Ideología” en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 323.

²²⁹ D´HOLBACH. *Systeme de la Nature*. Cit. en MIER, Raymundo. “Ideología” en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 323.

La definición de Karl Marx²³⁰ va referida a una falsa conciencia que parte de la “superestructura” levantada sobre el fundamento determinante de la estructura económica. Basta recordar su famosa frase: “No es la conciencia de los hombres la que determina su ser, sino, por el contrario, es su existencia social lo que determina la conciencia.”, para observar ésta interpretación.

Para él, el modo de producción de la vida material determina el proceso social, político e intelectual de la vida en general. El análisis de la ideología aparece de la mano con las nociones de clase, puesto que el carácter determinante de la clase suscitará una creciente distancia crítica, una mirada incierta que desembocará en la disputa de posiciones teóricas y enfrentamiento en las alternativas políticas.

Un continuador del vínculo ideología-clase es Antonio Gramsci²³¹, el cual concibe la ideología como una coexistencia antagónica de dos concepciones del mundo: una forjada y asumida como una edificación meramente intelectual, y otra que se advierte entretrejida en el espectro de las acciones del hacer cotidiano, en la trama de prescripciones inherentes al actuar. Es el bosquejo eficaz, práctico, de una ética que da forma y sentido a la vida diaria y hace patentes los alcances de la acción política concreta. Se trata del dualismo entre la filosofía y la ética práctica, es decir: teoría y praxis.

Con Weber “la dimensión ideológica” radica en el papel que tienen en su análisis las ideas, los valores y la racionalidad en el curso de la vida social, puntos importantes en el pensamiento sociológico y político contemporáneos. En su concepción, la estructura económica involucra la participación de la acción racional y la capacidad de los sujetos para entablar entre sí un pacto constituido según intereses y motivos, enmarcados en valores y fines. Este mismo autor es considerado un clásico de la sociología política al analizar la función de la

²³⁰ MARX, Karl. “Prologo” a la *Contribución a la crítica de la economía política*. Siglo XXI, México, 1980.

²³¹ GRAMSCI, Antonio. *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Cit en MIER, Raymundo. “Ideología” en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 326.

estructura burocrática, en la que convergen racionalidad²³² y normatividad en un juego inextinguible de confrontaciones y alianzas.

Pareto²³³ ofrece una trayectoria cuya reflexión se dirige a las fuentes y razones que hacen posible la persistencia de ciertas pautas de acción del sujeto. La adhesión afectiva del sujeto a estas formas residuales de acción da lugar a sistemas complejos de acciones que confieren su estabilidad a las representaciones sociales, pues involucran sentimientos y afectos no conscientes que garantizan la estabilidad de las representaciones y las acciones que traman los acontecimientos cotidianos y los hábitos.

Manheim²³⁴ sostiene una noción clasista de la ideología que desemboca en una sociología del conocimiento erigida a partir de una visión compleja de la génesis, las identidades de los grupos, los actores sociales y las formas particulares en que estos engendran su propia historicidad.

Varios de los autores revisados también han resaltado el lugar de los intelectuales como la élite capaz de conferir a un conjunto de representaciones cohesión y consistencia específica logrando generalmente su articulación con las acciones colectivas. El papel de los intelectuales suele orientar el desempeño de las instituciones que determinan la implantación, el diseño y la legitimación de las concepciones unitarias del mundo, cuya manifestación fundamental son los partidos políticos.

²³² Weber acuña dos conceptos fundamentales para la comprensión de la racionalidad imperante en el capitalismo contemporáneo. La racionalidad orientada a valores (*Wertrationalität*) y la racionalidad orientada a fines (*Zweckrationalität*). La primera permite reconocer ese sistema de acciones cuya finalidad es la realización de ciertos valores, al margen de los costos, mientras que la segunda permite comprender esa forma de racionalidad que compromete la elección de una acción o conjunto de acciones gobernadas enteramente por la búsqueda de adecuación a un fin característico. WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Cit. en MIER, Raymundo. "Ideología" en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 327.

²³³ PARETO, Vilfredo. *Tratado de sociología general*. Cit. en MIER, Raymundo. Op. Cit., p. 328.

²³⁴ MANHEIM, Karl. *Ideología y Utopía*. Cit. en MIER. Op. Cit.

El municipio de Naucalpan de Juárez es un ejemplo idóneo para observar lo anterior, la ideología partidista del Partido Acción Nacional se refleja tanto en el discurso como en la ejecución de las acciones.

7.2 La teoría crítica y el debate contemporáneo

La teoría crítica de la ideología se simboliza en la Escuela de Frankfurt, uno de sus principales exponentes es Theodor Adorno²³⁵ quien sostenía: “Identidad es la forma originaria de la ideología. Su sabor consiste en su adecuación a la realidad que oprime”. La misma dialéctica de la identidad para Adorno se encontraba en el fundamento dialéctico de la racionalidad, el intercambio.

Louis Althusser²³⁶ por su parte, tiene dos tesis fundamentales. La primera es que la ideología representa la relación imaginaria entre los individuos y sus condiciones reales de existencia, y la segunda, que la ideología tiene existencia material. En el primer caso, se trata de una reflexión sobre lo imaginario desde el punto de vista psicoanalítico, en él hay una reconsideración política del lugar de la subjetividad. En el segundo, existe una práctica ideológica que se expresa en cuerpos institucionales y regulaciones sociales que se erigen como aparatos cuyos efectos estructurales se conjugan en la reproducción social. La ideología adquiere un guión activo en la sociedad y sus manifestaciones.

Finalmente, han existido innovaciones teóricas sobre el tema, un ejemplo es la obra de Habermas “*Ciencia y tecnología como ideología*” en la que se complementa la noción weberiana de acción orientada afines con otras dos formas de acción: la acción estratégica –“valoración correcta de las alternativas de comunicación posible”- y, finalmente, la acción comunicativa: “una interacción simbólicamente mediada, que se orienta según normas intersubjetivamente vigentes que definen expectativas recíprocas de comportamiento y que tienen que

²³⁵ ADORNO, Theodor. *Dialéctica negativa*. Cit. en MIER. Op. Cit., p. 329.

²³⁶ ALTHUSSER, Louis. “Ideología y aparatos ideológicos del Estado”, en *La filosofía como arma de la revolución*. Cit. en Op. Cit.

ser entendidas y reconocidas, cuando menos por dos sujetos agentes, [...] objetivándose en la comunicación lingüística cotidiana”.²³⁷

Como se puede apreciar el concepto de ideología permanece vigente e incorpora nuevas contribuciones en el marco de lo simbólico, la interpretación y la comprensión. En vínculo con las visiones antropológicas actualmente se analiza la relación de la ideología con rituales, mitos, creación de normas, valores e identidades colectivas, sistemas de intercambio simbólico, así como lazos de dominación, de prestigio o de sometimiento. El debate sobre la naturaleza de lo imaginario y su lugar en lo político ha llevado a bosquejar una teoría sobre la relación entre creación de sentido y creación histórica.²³⁸

En esta investigación, retomo la visión ecléctica del concepto utilizo la siguiente definición de Raymundo Mier:

“**La ideología** es una red de relaciones entre reglas –dotada de cierta permanencia y estabilidad- que fundan el vínculo social y están orientadas a la producción de nociones, representaciones, formas de discurso, regímenes de acciones, pautas morales y procesos de asignación de identidad de sí. Estas reglas conllevan una carga afectiva que marca los actos, las significaciones y las evoluciones, destinándolas a cobrar una cuota de certeza por su arraigo en hábitos e identificaciones. Así, la ideología se presenta a la reflexión en cuerpos de enunciados dotados de cierta cohesión y coherencia que son sólo un efecto de sentido que emerge en condiciones sociales y políticas locales. La ideología se presenta, en consecuencia, como una serie de visiones sintéticas y fragmentarias, elípticas, coherentes en apariencia, que engendran el sentido social de la acción individual y la experiencia social del tiempo: orientan la memoria, las alternativas de la acción, las expectativas y los deseos de los actores sociales. Confieren un perfil a las identidades individuales y colectivas y enmarcan y alientan su acción política.”²³⁹

A juicio personal la noción de ideología representa un fundamento básico del vínculo social, una especie de manual de conducta que da sentido y significado a la acción. Lejos de criterios de falsedad o veracidad en esta ocasión sólo interesa el descubrimiento de su presencia como variable inmersa en el diseño y ejecución

²³⁷ HABERMAS, Jürgen. *Ciencia y técnica como ideología*, en Op. Cit., p. 331.

²³⁸ Ésta teoría hace referencia a una “historia de las mentalidades” que complementa las reflexiones históricas sobre la relación entre mentalidad e ideología. Se pone énfasis en la larga duración de ciertos procesos sociales, a partir de los cuales surge la necesidad de reconsiderar el sentido de las expresiones residuales de la memoria colectiva. Véase en MIER, Op. Cit.

²³⁹ MIER, Raymundo. “Ideología” en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 323.

de las políticas públicas, concretamente en el programa municipal Naucalpan Joven.

7.3 Las políticas de juventud: Ideología partidista sustentada en la propaganda, el control y la reproducción.

Al escoger el tema de investigación una de las preguntas centrales era el cómo se diseñan y aplican las políticas sociales, indagando sobre éstas, se encuentran distintas variables que influyen en el proceso de toma de decisiones, entre ellas: el modelo económico, el contexto político y social, los enfoques teóricos de la ciencia administrativa, las élites e identidades locales, etcétera. Sin embargo, hay una variable constante que trasciende tiempos y espacios, ésta es *la ideología*.

Rastrear desde la cultura política la explicación del intercambio de insumos (demandas y apoyos) y productos (decisiones y acciones) en el proceso gubernamental implica ir a la raíz de un conjunto de ideales y símbolos que describen la lógica de la vida política en general (*DAR-RECIBIR-RECIPROCAR*).²⁴⁰ La reproducción de las relaciones de poder la práctica implican la interpretación de la forma en que poder y autoridad son entendidos y practicados por una cultura como un todo.²⁴¹

Por ejemplo, como señala María de la Luz Núñez entender la relación entre municipio y política sería inimaginable sin comprender el vínculo entre partidos y municipio.

“A los partidos les interesa el municipio como espacio generador de empleo, como patrimonio de burocracias, como botín y cofre de enriquecimiento personal o de grupo. Y no parecen distinguirse los partidos entre sí. Todos practican y compiten como partidos de Estado; una vez en el gobierno se mimetizan y se diluyen en la

²⁴⁰ Para varios antropólogos la estabilidad y la continuidad social se hacen posibles mediante un sistema complejo de simbolismos que deja a la vista la relación estrecha entre el poder y la conducta simbólica. *Marcel Mauss* estudiando las instituciones primitivas formuló la teoría del intercambio, misma que explicaba la creencia social de cómo las cosas (ayudas o favores) poseen la virtud de circular, ser dadas y ser devueltas. Dicho autor sustentaba la vigencia de sus argumentos en el significado subjetivo de acciones tan cotidianas como las obras de caridad y las fiestas en las sociedades modernas. Por lo que a juicio personal resulta interesante asociar el sentido del intercambio en la política social, donde los favores circulan entre partido político y beneficiario. Véase en MAUSS, Marcel. *Sociología y Antropología*. Editorial Tecnos, Madrid, 1979.

²⁴¹ MARTÍNEZ Valle, Adolfo. Op. Cit., p.48.

administración, conviven en simbiosis y amasiato, abandonan las funciones propias y constitucionales de los partidos, convirtiéndose en frenos del gobierno municipal; cobran o intentan cobrar las cuotas de sus afiliados por nómina; se distribuyen los cargos o las responsabilidades, no bajo el principio de la idoneidad del más capaz o de concursos de selección, con amplia participación en la sociedad, sino reparto de chambas y cuotas de poder; menosprecian las capacidades profesionales, la preparación y las cualidades ciudadanas y se ponen los criterios de militancia y adhesión encima de los intereses del buen gobierno. La disputa se reduce aun quítate tú para ponerme yo y hacer lo mismo que tú. No se trata de privilegiar a una tecnocracia insensible, ni de imponer la partidocracia. En el justo equilibrio entre política y técnica, técnica y política está el equilibrio del buen gobierno. Esto que parece el ABC de la relación partidos/gobierno municipal es una complicada realidad y fuente permanente de conflictos.²⁴²

El municipio es un escenario privilegiado de la acción política a través del cual se abre una ventana a los anhelos, utopías, ideales e intereses de grupos que tienen nombre y apellido.

En México todo tipo de política social se entrecruza con los objetivos de los partidos políticos²⁴³, la asistencia es vista como medio eficaz para la difusión del partido por lo que de forma dialéctica se construyen relaciones estructurales donde se da la ayuda, se recibe el voto y se reproduce la circulación de intereses comunes.

Delimitando el tema al análisis de las políticas de juventud, la revisión histórica demuestra que la lucha partidista por bases o votos juveniles se reproduce desde la institución gubernamental. Actualmente, ya sea desde el nivel federal (*Instituto Mexicano de la Juventud*), estatal (*Instituto Mexiquense de la Juventud, Estado de México*) o municipal (*Programa Naucalpan Joven, municipio de Naucalpan de Juárez*) los partidos apuestan a la propaganda política por esta vía.

El planteamiento que hay detrás de esta afirmación es que en los distintos niveles de gobierno la lucha partidista se hace presente y más que servir como solución a los intereses divergentes de los ciudadanos tiende a convertirse en instrumento de

²⁴² NÚÑEZ Ramos, María de la Luz. "Política y Municipio" en *El Municipio Mexicano en el umbral del nuevo milenio*. UAEM, México, 1996, pp. 35-37.

²⁴³ **Partidos políticos**: " [...] unas agrupaciones voluntarias, más o menos organizadas, cuyas actividades son más o menos permanentes y que pretenden, a nombre de una cierta concepción del interés común y de la sociedad, asumir solas o en coalición las funciones de gobierno. " ARON, Raymond. *Démocratie et totalitarisme*. Cit en PRUD'HOMME, Jean-François. "Teoría de los partidos políticos" en BACA Olamendi, Laura y et al, Op. Cit., p. 753.

división social que impide la creación de consensos necesarios para el quehacer gubernamental y legislativo.

Resulta curioso que aquellas ideologías partidistas que parecen sostenerse en la diversidad de opciones lleguen a homogeneizarse en la acción política, es decir, los partidos políticos que difieren en discursos, coinciden en estrategias y formas. Al final la meta es la misma *acceder al poder* para proteger intereses y tomar decisiones “adecuadas” en bien del partido.

Lamentablemente como señaló Abner Cohen: “Al interior de las instituciones las relaciones son manipulantes, técnicas e instrumentales, en cuanto a que, los hombres en las diferentes situaciones se utilizan unos a otros como medios para conseguir unos fines y no como fines en sí mismos.”²⁴⁴

Ahora bien, la manera de mirar a la juventud por parte de los partidos políticos ha ido cambiando. Al principio, los jóvenes ocupaban un lugar inferior en los organigramas, su opinión era irrelevante y el acceso a puestos públicos era casi imposible. En nuestros días son íconos representativos utilizados como slogans en la transmisión de causas honestas, desinteresadas y novedosas.

Respecto a su atención por la vía gubernamental se ha continuado la línea clientelar de la mayoría de las políticas sociales, sin embargo, de una manera más sutil, hoy, los clientes se conquistan por medio de espacios de participación como conciertos, obras de teatro, cine clubes, becas escolares, áreas deportivas, ferias del empleo, etcétera.

La existencia de ideologías partidistas al interior de las políticas de juventud reafirma las tesis de varios sociólogos y analistas políticos que han denunciado una cultura política en la cual los partidos han venido anteponiendo la lógica electoral a la lógica de Estado, sus intereses particulares e inmediatos al interés general y de largo plazo, por lo que afirman : “... la reforma del Estado es un proceso político y sin reforma política en un sentido amplio, no hay reforma

²⁴⁴ COHEN, Abner. “Antropología política: el análisis del simbolismo en las relaciones de poder” en LLOBERA, José R (comp.). *Antropología política*. Anagrama, Barcelona, 1979, p. 58.

administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad.”²⁴⁵

Lo dicho, como explica Ernesto Rodríguez, no debe llevar al reduccionismo relacionado con la “voluntad política” (existente o no) como principal variable explicativa al momento de evaluar la viabilidad de un proyecto o la concreción de una iniciativa particular. Puesto que un marco político adecuado para la toma de decisiones, es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito.²⁴⁶

²⁴⁵ CUNILL Grau, Nuria. Cit. en RODRIGUÉZ, Ernesto. “Políticas públicas de juventud y reforma del Estado en América Latina: un vínculo a construir” en MORALES Gil, Héctor (coord.). *El lugar de las organizaciones civiles en las políticas públicas de juventud*. Memorias del Simposium Nacional. IMJ, SEP, México, 2000, p. 54.

²⁴⁶ RODRÍGUEZ, Ernesto. Op. Cit., p. 55.

CONCLUSIONES:

El siglo XX representó el surgimiento y evolución de las tareas del Estado, entre las que destaca la política social. Sus matices dentro del llamado Estado Benefactor y después Estado Neoliberal rediseñaron a nivel internacional la forma de pensar y aplicar la asistencia, así como el desarrollo de los distintos sectores poblacionales.

En los paradigmas del actual Estado Neoliberal, la anomia y crisis sociales son consecuencia de un modelo de toma de decisiones que ha olvidado la importancia del bienestar social en su conjunto, haciéndose evidente la confrontación entre lo que muchos somos y lo que algunos quieren ser.

En el caso mexicano, resulta lamentable la importación de modelos de Estado pertenecientes a culturas distintas, dado que se deja a un lado la posibilidad de construir y transformar partiendo de lo propio. No obstante lo anterior, el balance no es sólo negativo, hay que reconocer los avances en cuanto a la focalización y federalismo que se han implementado en los últimos años, prueba de esto son los acercamientos hacia los espacios locales desde donde se construye y entrelazan contextos, procesos y actores en los márgenes de la cotidianidad.

En materia de políticas sectoriales como es el caso concreto de la juventud encuentro las mismas estrategias de diseño y acción tanto en la gestión federal como en la local. Los jóvenes en México sólo son sujetos de atención en el

momento en que expresan opiniones contrarias y en algunos casos “revolucionarias” sobre la manera en que se maneja la vida nacional. Una vez que se alerta sobre el peligro e influencia de las masas juveniles las tácticas de control cambian de forma más no de fondo, y se pasa del abandono y rechazo de las instituciones gubernamentales a la campaña publicitaria de apertura a la opinión y participación juveniles.

En las distintas esferas gubernamentales se utiliza a los jóvenes como bandera de cambio, transformación y esperanza, la política pública incorpora espacios de atención a la juventud que, superando el discurso, finalmente acaban por buscar una propaganda política por la vía institucional, estableciéndose así las repetitivas estrategias de la competencia política en la cual la ayuda sectorial se traduce en cooptación política de los diferentes partidos.²⁴⁷

Los avances en políticas de juventud son pocos, los problemas fundamentales siguen dejándose a la deriva, mientras se carga el pesado lastre de la riña política que sostiene la incapacidad de hacer equipo interinstitucional.

Este hecho no es novedoso en la tradición política del recibir votos a cambio de un bien o servicio, en la consolidación de grupos locales de poder que manejan la vida social de miles de personas, sin embargo, este trabajo tiene como misión dar a conocer estas problemáticas mediante la indagación concreta del municipio de Naucalpan, a través del cual se generaliza un panorama real sobre la aplicación de la política social sectorial en nuestro país.

Cabe mencionar que el análisis es guiado mediante un enfoque ecléctico,²⁴⁸ tanto a nivel teórico (el análisis histórico-conceptual) como práctico (el acercamiento a

²⁴⁷ Véase CASTILLO Berthier, Héctor. “Los proyectos juveniles: Entre la utopía y la cooptación política” en CASAS, Rosalba, et. al. *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

²⁴⁸ **“Eclécticismo.”**- El procedimiento de relacionar y combinar aspectos de variadas escuelas de pensamiento o teorías en el intento de obtener un sistema teórico que representa los mejores elementos de cada una. En el intento práctico, el eclécticismo implica el uso de cualquier procedimiento, concepto y principio teórico que parezca apropiado para resolver un problema particular, forme o no un sistema integrado”. THEODORSON George A. y Achilles G. Thodorson. *Diccionario de Sociología*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1978, p. 93.

autoridades y beneficiarios), cuyo uso permitió visualizar la incoherencia entre discursos y prácticas sociales descubriendo a su vez la relación estructural entre los sujetos, el poder y las instituciones políticas como procesos de cambio social y cultural en constante transformación.²⁴⁹

Actualmente, el análisis y evaluación de las acciones en beneficio de la sociedad es una prioridad de las ciencias sociales, en donde la sociología resulta idónea para la discusión y la propuesta. Además, ante el contexto de nuevas reformas del Estado los científicos sociales tenemos la oportunidad de analizar el pasado, juzgar el presente y proponer las mejores opciones en el futuro, tomando en cuenta que cualquier acción en apoyo de un sector poblacional debe partir del profundo conocimiento de sus características y problemáticas, y no de beneficios personales o partidistas.

En síntesis, concuerdo con el comentario de Efraín González:

“La política es todo; todo desemboca en ella. No puede dejar de hacerse política. Lo que debemos definir en México es qué política debe hacerse y por quiénes.”²⁵⁰

²⁴⁹ GIGLIA, Ángela y Rosalía Winocur. “Posibilidades y alcances de las técnicas antropológicas para el estudio de la cultura política” en WINOCUR, Rosalía (coord.). *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. IFE, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 100.

²⁵⁰ GONZÁLEZ Luna, Efraín. *Humanismo Político*. 4ª edición, EPESA, México, 1999, p. 93.

BIBLIOGRAFÍA:

AGUILAR Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

_____, Luis F. *Problemas públicos y agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

ALARCÓN Olguín, Víctor. "Liberalismo" en BACA Olamendi, Laura y et al. *Léxico de la política*. FLACSO, CONACYT, FCE, Fundación Heinrich Böll, México, 2000.

ALEMAN Bracho, Carmen y Jorge Garces Ferrer. *Política Social*. Mc. Graw Hill, España, 1998.

ALVIRA Martín, Francisco. *Metodología de la Evaluación de Programas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1991.

ARISTÓTELES. *La política*. ESPASA-CALPE, Colección Austral. 18ª edición, México, 1987.

AYALA, Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones una revisión de las teorías modernas del Estado*. Facultad de Economía – UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

AZUELA, Antonio, Duhau, Emilio (coord.) . *Gestión Urbana y cambio institucional*. UAM/UNAM/IFAL, México. 1993.

BACA, Olamendi Laura y et al. *Léxico de la política*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll, FCE, México, 2000.

BARRON, Consuelo. "Aspectos endocrinológicos de la pubertad" en *Monografías de la Asociación Mexicana de Psiquiatría*. México, 1982.

BEUCHOT, Mauricio. *Los principios de la filosofía social de Santo Tomas*. IMDOSOC, México, 1989.

BLOS, Peter. *Psicoanálisis de la adolescencia*. Editorial Joaquín Mortiz, México, 1986.

CALVA, José Luis. *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social* . FCE, México, 1990.

CAPLOW, Theodore. *La investigación Sociológica*. Lara, Barcelona, 1972.

CASAS, Rosalba, et al. *Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

CASTILLO Berthier, Héctor. “Los proyectos juveniles: Entre la utopía y la cooptación política” en CASAS, Rosalba, et al. *Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

CICOUREL Aarón, Víctor. *El método y la Medida Sociológica*. Nacional, Madrid, 1982.

COHEN, Abner. “Antropología política: el análisis del simbolismo en las relaciones de poder” en LLOBERA, José R (comp.). *Antropología política*. Anagrama, Barcelona, 1979.

COHEN, Ernesto y Franco, Rolando. *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo XXI Ed., México, 1992.

COHEN, Ronald. “El sistema político” en *Antropología política*. Anagrama, Barcelona, 1979.

CONSTANTINO Toto, Mario. “Participación Ciudadana” en BACA Olamendi, Laura y et al. *Léxico de la política*. FLACSO, CONACYT, FCE, Fundación Heinrich Böll, México, 2000.

_____, y Rafael Loyola Díaz. “Políticas Sociales: La perspectiva de los partidos” en CASAS, Rosalba, et al. *Las políticas Sociales de México en los Años Noventa*. UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés, México, 1996.

CORDERA, Rolando y Alicia Ziccardi (Coords). *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*. UNAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

CORTES Padilla, Ricardo. *Geografía Electoral del Estado de México. El ejemplo de Naucalpan de Juárez, 1996-2000*. Tesis en Maestría de Estudios Regionales. Instituto Mora, Mayo 2001.

CORTÉZ, Rosalía. *Ciencias Sociales. Ideología y Realidad Nacional*. 2ª edición, Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1974.

COVO, Milena E. *Conceptos comunes en la metodología de la Investigación sociológica. Manual para estudiantes*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 1973.

CHIHU, Amparán Aquiles. *Sociología de la identidad*. UAM–Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

CROWTHER, Win y Gilberto Flores. “Problemas latinoamericanos en administración pública y dependencia tecnológica” en OSZLAK, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Editorial Paidós. Argentina, 1984.

FRANCO, Rolando. “Propuestas para un modelo de desarrollo con equidad” en *Descentralización y Política Social*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, Mayo 1995.

FRIEDMANN, John. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Oxford, Blackwell, 1992.

GALTUNG, Johan. *Teoría y Métodos de la Investigación Social*. Eudeba, Buenos Aires, 1966.

- GARCIA Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Editorial Alianza. Madrid, 1996.
- GARZA Mercado, Ario. *Manual de Técnicas de Investigación para estudiantes de las Ciencias Sociales*. 2ª edición, El Colegio de México, México, 1970.
- GIDDENS, Anthony. *Política, Sociología y Teoría Social. Reflexiones sobre el Pensamiento Social Clásico y Contemporáneo*. Paidós, México, 1997.
- GINER, Salvador, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (Coords.) *Diccionario de Sociología*. Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo y Guillermo, Bonfil. *Las Ciencias Sociales y la Antropología: dos ensayos*. Productividad, México, 1968.
- GONZÁLEZ, José Antonio. *El clientelismo político*. Anthropos, España, 1997.
- GONZALEZ Luna, Efraín. *El Municipio Mexicano y otros ensayos*. JUS, México, 1974.
- _____, *Humanismo Político*. 4ª edición, EPESSA, México, 1999.
- GUADARRAMA, Marco Antonio. *Evaluación de la política social desde una perspectiva sociológica. El caso de la vivienda de interés social en el Estado de Guanajuato 1995-1999*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Sociología. UNAM, México, Junio 2003.
- GURVITCH, Georges. *Tratado de Sociología I*, Kapelusz, Buenos Aires, 1962.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.
- HOBBS, Thomas. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, FCE., México, 1982.
- HORTON, B. Paul y Chester L. Hunt. *Sociología*. Mc. Graw Hill, México, 1989.
- HOUSE, Ernest R. *Evaluación, ética y poder*. Morata, Madrid, 1994.
- INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. *Jóvenes e instituciones en México 1994-2000. Actores, Políticas y Programas*. México, 2000.
- JIMÉNEZ Nieto, Juan Ignacio. *Política y Administración. Un ensayo de teoría empírica para el análisis interdisciplinario de la actividad pública*. Tecnos, Madrid, 1977.
- JUSIDMAN, Clara. *La política social en Estados Unidos*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1966.
- KORN, Francis. *Conceptos y Variables en la Investigación Social*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1969.
- KUKLINSKY, Antoni. *Aspectos Sociales de la política y de la planeación regional*. FCE, México, 1981.
- KUSNIR, Liliana. *La política social en Europa*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. FCE, México, 1999.

LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Aguilar, México, 1983.

LUCHMANN, Niklas. *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

MANHEIM, Karl. *Ideología y Utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*. 2ª edición, Aguilar, Madrid, 1966.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Porrúa, México, 1994.

MARQUÉZ, Carauco Luz María. *El discurso estatal hacia la juventud*. Tesina en sociología, UAM – Azcapozalco, México, 1990.

MARTÍNEZ Valle, Adolfo. *El Partido Acción Nacional: Una historia política*. Editorial Porrúa, México, 2000.

MEDINA Giopp, Alejandro y José, Mejía Lira. *El control en la implantación de la política pública*. Plaza y Valdés. Editores México, 1993.

MEYER, Josep P. *Trayectoria del pensamiento político*. FCE, México, 1966.

MICHELS, Robert. *Introducción a la Sociología Política*. Paidós, Buenos Aires, 1969.

MIER, Raymundo. "Ideología" en BACA Olamendi, Laura y et al. *Léxico de la política*. FLACSO, CONACYT, FCE, Fundación Heinrich Böll, México, 2000.

MYRDAL, Gunar. *Objetividad en la Investigación Social*. FCE, MÉXICO, 1970.

NIRENBERG, OLGA y et al. *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Paidós, Argentina, 2000.

NÚÑEZ Ramos, Luz Ma. "Política y Municipio" en *El Municipio Mexicano en el umbral del nuevo milenio*. UAEM, México, 1996.

PÁEZ, Laura. *La Escuela Francesa de Sociología*. UNAM/ENEP Acatlán, México, 2002.

PARDINAS, Felipe. *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*. Siglo XXI, México, 1973.

PAYNE, James L. et al. *Las motivaciones de los políticos. Los factores que impulsan a algunas personas a participar en la política*. Limusa, México, 1990.

PÉREZ Islas, José Antonio. *Análisis de las políticas de juventud desarrolladas en México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari(1988-1994)*. Tesis en sociología, UIA, México, D.F, 2002.

_____, "Historia de amor como no ha habido otro igual" en CORDERA, R. et al. *México Joven. Políticas y propuestas para la discusión*. UNAM/SAE, México, 1996.

- POERY Cervantes Zebadúa, Ricardo. *Naucalpan de Juárez. Monografía Municipal*. Instituto Mexiquense de Cultura, México, 1999.
- PRUD'HOMME, Jean-François. "Teoría de los partidos políticos" en BACA Olamendi, Laura y et al. *Léxico de la política*. FLACSO, CONACYT, FCE, Fundación Heinrich Böll, México, 2000.
- REYGADAS Robles Gil, Rafael. *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Convergencia de organismos civiles por la democracia. México, 1998.
- ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Porrúa, México, 1993.
- ROUSSEAU, Jean Jaques. *El contrato social*. Espasa-Calpe, Colección Austral. 7ª edición, México, 1987.
- SALAMAN, G. y K. Thompson. *Control e Ideología en las organizaciones*. FCE, México, 1984.
- SAVATER, Fernando. *Ética, política, ciudadanía*. Grijalbo, México, 1998.
- SMITH G., Michael. "Prologo: el estudio antropológico de la política" en *Antropología política*. Anagrama, Barcelona, 1979.
- TIMASHEFF, Nicholas S. *La teoría sociológica. Su naturaleza y desarrollo*. FCE, México, 1971
- TITMUS, Richard. *Social Policy; an introduction*. Pantheon Books, Random House, New York, 1974.
- THEODORSON George A y Achilles G. Theodorson. *Diccionario de Sociología*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1978.
- VILAS, Carlos M. "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", en C.M. VILAS, (coord.): *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y Alternativas*. UNAM/Nueva sociedad, Caracas, 1995.
- _____, De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro). En *"Las políticas sociales de México en los años noventa"*. Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Valdés Editores, México, 1996.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. FCE, 1989.
- ZICCARDI, Alicia . *Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1999.
- _____, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. IIS-UNAM, México, 1998.

Revistas

ARELLANO. *Gestión y Política Pública*. Vol. III, núm 1, 1er semestre, CIDE, México, 1999.

BOURDIEU, Pierre. "La juventud no es más que una palabra" en *Sociología y Cultura*. Colección Los Noventa, CONACULTA-Grijalbo, México, 1990.

CORNIA, Giovanni. "Formulación de la política social: reestructuración, objetivos y eficiencia, en *Ajuste con Rostro Humano*. Siglo XXI Ed., Madrid, 1987.

DIARIO DE MÉXICO. México, D.F, 15 de Agosto de 1998, Sección B, p. 8.

DUHAU, Emilio. "Estado benefactor, Política social y pobreza" en *Sociológica*, año 10, núm. 29, UAM-Azcapotzalco, México, 1995.

FERNÁNDEZ Otto, Presentación a "Actores, Clases y Movimientos Sociales II" en *Sociológica*, mayo-agosto, año 10, núm. 28. UAM. Azcapotzalco, México. 1995.

INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD. *Jóvenes e instituciones en México 1994-2000. Actores, Políticas y Programas*. México, 2000

MILLAN, Ignacio y Michael Maccoby. "¿Qué es el sociopsicoanálisis?" en Raúl Benítez Centeno *Revista Mexicana de Sociología*. Año XXXVII, Vol. XXXVII, núm 3, Julio-Septiembre, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1975.

PÉREZ Islas, José Antonio (Coord.), *Ventana Central Jóvenes a Fin de Siglo en América Latina*. Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud, núm. 10, enero-marzo, IMJ, México, 2000.

RAMÍREZ Sainz J. M. "Ciudadanía, territorio y poder local" en *Ciudades*, núm. 39, julio-septiembre, *Revista Trimestral Red Nacional de Investigación Urbana*, México, 1988.

RODRÍGUEZ, Ernesto. *Actores estratégicos para el Desarrollo. Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. Jóvenes Revista de Estudios sobre Juventud, núm. 11, septiembre, IMJ, México, 2002.

RUEDA, Francisco. "Para que la rebeldía imaginaria se vuelva realidad" en *Revista CREA*, núm. 7, Septiembre, México, 1985.

SCHTEINGART, Martha. "Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana", en *Sociológica*, núm. 12. UAM-Azcapotzalco, enero-abril, México, 1990.

SMITH, David M. "Las dimensiones morales del desarrollo", en *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. 1, núm. 1, El Colegio Mexiquense, México, 1997.

SMITH de Durand, María Marcia. "Subdesarrollo y control político en México" en Raúl Benítez Centeno. *Revista Mexicana de Sociología*. Año XXXVII, Vol. XXXVII, núm 2, abril-junio, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1975.

SMITH M. y Durand Victor. "La acción colectiva y su papel contradictorio en la construcción de la ciudadanía en México" en *Estudios Sociológicos*, Colegio de México, vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto. 1995.

SUNKEL, Oswaldo.. "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro" en *Revista Mexicana de Sociología*. Año LIII, núm. 1, Enero- Marzo, UNAM, México, 1991.

VELASCO Delgado, Arturo y Jorge Vergara García (Coords). *Revista del Colegio. Ciencia Política y Administración Pública*. Año IV, núm 6, 1er semestre, México, 1996.

Documentos

AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan. Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, México, 2001.

_____, *Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000*. Naucalpan de Juárez, Estado de México.

_____, *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*. Naucalpan de Juárez, Estado de México, Noviembre 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA, México, 1994.

CORAGGIO, José Luis. Modulo 1. "Diagnóstico y política en la planificación regional.", Curso de posgrado: *Desarrollo local en áreas metropolitanas*. UNGS. España. 1982.

GOBIERNO MUNICIPAL. Administración Pública México. *El municipio como factor de desarrollo nacional equilibrado*. INAP, México, 1988.

H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. *Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003*. Naucalpan de Juárez, Estado de México, Noviembre 2000.

_____, Carpeta de Información Estadística y Económica de Naucalpan. 2001. Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, México, 2001.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. Comité Ejecutivo Nacional. *Estatutos Generales*. 8ª edición, EPESSA, México, 1999.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México, 1995.

_____, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Balance Sexenal*, SG, México, 2000.

_____, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México, 1995.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *El Municipio en México*. Archivo General de la Nación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1996.

Páginas web

<http://www.urbared.ungs.edu.ar>

<http://www.pan.org.mx>

<http://www.inafed.gob.mx>

<http://www.naucalpan.gob.mx>