



H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE YUCATÁN



LXI Legislatura 2015 • 2018

# GACETA LEGISLATIVA

ENERO-MARZO 2017 No. 1



## Día Internacional de la **MUJER**

Una Mirada Legislativa

Escriben:

Celia Rivas Rodríguez

María Esther Alonzo Morales

María del Rosario Díaz Góngora

**INFORMES EJECUTIVOS Y  
LEYES APROBADAS**

**ACTIVIDADES  
DEL CONGRESO**

**DIVULGATIO**  
"Has tuyo el conocimiento"

# DIRECTORIO

## JUNTA DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN POLÍTICA

### PRESIDENTE

C. CELIA MARÍA RIVAS RODRÍGUEZ



Distrito VII

### SECRETARIO

C. RAÚL PAZ ALONZO



Plurinominal

### VOCAL

C. JAZMÍN YANELI VILLANUEVA MOO



Plurinominal

### VOCAL

C. DAVID ABELARDO BARRERA ZAVALA



Plurinominal

### VOCAL

C. ENRIQUE GUILLERMO FEBLES BAUZAN



Plurinominal

### VOCAL

C. MARBELLINO ANGEL BURGOS NARVÁEZ



Plurinominal

## DIPUTADOS DE LA LXI LEGISLATURA

*C. DANIEL JESÚS GRANJA PENICHE*

*C. DIANA MARISOL SOTELO REJÓN*

*C. VERÓNICA NOEMÍ CAMINO FARJAT*

*C. JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI*

*C. MANUEL ARMANDO DÍAZ SUÁREZ*

*C. ANTONIO HOMÁ SERRANO*

*C. CELIA MARÍA RIVAS RODRÍGUEZ*

*C. JESÚS ADRIÁN QUINTAL IC*

*C. MARIA ESTER ALONZO MORALES*

*C. MARÍA DEL ROSARIO DÍAZ GÓNGORA*

*C. MARÍA MARENA LÓPEZ GARCÍA*

*C. MARCO ALONSO VELA REYES*

*C. EVELIO DZIB PERAZA*

*C. HENRY ARÓN SOSA MARRUFO*

*C. ELIZABETH GAMBOA SOLÍS*

*C. MANUEL JESUS ARGÁEZ CEPEDA*

*C. JOSUÉ DAVID CAMARGO GAMBOA*

*C. RAFAEL GERARDO MONTALVO MATA*

*C. RAÚL PAZ ALONZO*

*C. RAMIRO MOISÉS RODRÍGUEZ BRICEÑO*

*C. MARÍA BEATRIZ ZAVALA PENICHE*

*C. DAVID ABELARDO BARRERA ZAVALA*

*C. ENRIQUE GUILLERMO FEBLES BAUZA*

*C. MARBELLINO ANGEL BURGOS NARVÁEZ*

*C. JAZMÍN YANELI VILLANUEVA MOO*

SECRETARIO GENERAL DEL PODER LEGISLATIVO  
Mtro. Martín Enrique Chuc Pereira

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS  
Mtro. Jaime Izmael Magaña Mata

DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
Mtro. Jesús Jordán Pérez Marfil

# CONTENIDO

## GACETA LEGISLATIVA

### INFORMES EJECUTIVOS Y LEYES APROBADAS

*pp.4*

### ACTIVIDADES DEL CONGRESO

*p.15*

### DIVULGATIO

*p.28*

**Retos de la CIBERCRIMINALIDAD en el siglo  
XXI: el iter jurídico. Del Homo Sapiens al Troll**

P.36 Dra. Miryam Al-Fawal Portal

**Las Instituciones Públicas en el Estado de  
Yucatán; Retos Y Desafíos en el Bienestar  
Social**

P.42 Dra. Fátima Flores Palacios

**Y fuí un adolescente**

P.47 Joaquín Torres Aburto

H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE YUCATÁN

LXI Legislatura 2015-2018

# Las Instituciones Públicas en el Estado de Yucatán; Retos Y Desafíos en el Bienestar Social



Dra. Fátima Flores Palacios

Dra. en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid.

Fundadora del primer Centro de Estudios de la Mujer (CEM) en la UNAM y tutora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer del Colegio de México.

#### **Autora del libro:**

Psicología social y género

Fátima Flores Palacios<sup>1</sup> y Amada Rubio Herrera<sup>2</sup>  
CEPHCIS. UNAM

Durante el año 2016, el *catálogo de programas de bienes y servicios públicos* del estado de Yucatán reportó la existencia de 185 programas operados por 26 instituciones<sup>3</sup>. Esos programas responden a las demandas ciudadanas captadas y vertidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2012-2018 (PED), cuyo objetivo máximo es “construir un estado de bienestar” con base en: “*alternativas de crecimiento sostenibles en el mediano y largo plazos, para lograr un impacto positivo sobre el ingreso y la calidad del empleo, con el enfoque en la igualdad de oportunidades y formación educativa integral, en un territorio con servicios sustentables, donde se conserve la paz y tranquilidad que lo caracteriza*” (PED, 2013: 38).

Ante este compromiso gubernamental de impulsar el cambio en las condiciones de vida de las personas más necesitadas, y de asegurar la continuidad en la calidad de bienes y servicios que recibe su población, surgen las siguientes preguntas: ¿se están construyendo sujetos con capacidad de agencia?, o ¿se están paliando sus necesidades prácticas? mediante la implementación de las acciones específicas.

En este documento reflexionamos con base en esas preguntas, para mostrar las complejidades que encaran la relación entre las instituciones y las realidades socioculturales intervenidas mediante programas. Particularmente, nos centraremos en algunos compromisos sociales de la agenda estatal que desde sus propios supuestos considera la perspectiva de género.

#### ***Instituciones, sus objetivos y alcances***

Una primera reflexión, apunta al tipo de programa, al objetivo que persigue y su inserción en el plan estatal de desarrollo. Algunas instituciones tienen la misión, importante y necesaria, de atender demandas concretas de la población. Este es el caso de la Consejería Jurídica, que reporta los mismos tres programas de bienes y servicios para los años

<sup>1</sup>Prof-Investigadora de tiempo completo en el Centro Peninsular en Humanidades y en Ciencias Sociales (CEPHCIS) UNAM.

<sup>2</sup>Becaria posdoctoral del Programa Becas Posdoctorales en la UNAM, CEPHCIS. UNAM.

<sup>3</sup>V. El Catálogo de programas de bienes y servicios públicos 2016: <http://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/programas.php> [Consultada el 11 de marzo 2017].

2015 y 2016; éstos buscan dar respuesta inmediata a situaciones relacionadas con la falta de documentos de identidad que a su vez coadyuvan a facilitar otros procesos individuales y colectivos.

En el análisis de la relación entre instituciones y población, es necesaria la diferenciación entre aquellas dependencias estatales cuyos programas tengan alcances objetivos a largo plazo y los que respondan a la solución de problemas concretos. La incidencia social inicia con la atención a esas necesidades prácticas, inmediatas y apremiantes, que podrían abonar a una eventual repercusión en situaciones de mayor complejidad.

Otras instituciones como Servicios de Salud de Yucatán (SSY), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), destacan por el número de programas de bienes y servicios públicos que operan. La primera tiene adjudicados 39, la segunda 17 y la tercera 14. Estas instituciones pueden ser consideradas las más sobresalientes del catálogo citado por la cantidad de programas contraídos y por los compromisos que les suponen. Desde luego, también hay otras instituciones con una clara responsabilidad social como la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya (INDEMAYA), y el Instituto para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Yucatán (IPIEMH); para esta segunda reflexión únicamente nos referiremos a las primeras tres.

Un primer reto institucional es mantener la vigencia de cada uno de sus programas, o de ser necesario, adecuarlos a las nuevas necesidades coyunturales de la población. Del 2015 al 2016, la SEDESOL dejó de operar tres programas y SSY dos, únicamente el DIF mantuvo sus 14 programas<sup>4</sup>, modificando en un solo caso el nombre. Mantener a sus programas implica que éstos se encuentren generando su cometido, que respondan a las demandas de la población y que sus metas sean medibles en términos de eficacia; una lectura ingenua indicaría que si un programa desaparece es porque erra-

dicó la problemática que aborda, y es claro que en el estado se está muy lejos de erradicar la pobreza. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reportó que para el año 2012, es decir, al inicio de la administración gubernamental actual, la entidad se encontraba en el lugar número 13 en porcentaje de población en pobreza del total que conforma las entidades federativas del país (CONEVAL, 2013: 15). Lo que es grave si consideramos la gran riqueza que el estado tiene y genera.

Uno de los programas federales que ha definido a la política mexicana en este rubro, las últimas décadas, es Prospera, antes conocido con los nombres de Oportunidades y Progresa. Desde su creación y gestión posterior, se ha tratado de un programa que busca incidir en las condiciones de vida de la población, tratando de incorporar varios ejes simultáneos como educación, salud y alimentación, volviéndose un modelo para otros países latinoamericanos y del mundo (Hevia, 2009). Prospera, ha continuado en algunos puntos con la agenda social trazada por Oportunidades, y ha enfatizado su compromiso con el empoderamiento femenino como uno de sus ejes rectores, de tal forma que dicho empoderamiento de las mujeres se focalice con base en “opciones para trabajar o para que inicien sus propios proyectos y tengan acceso a esquemas especiales y favorables de ahorro, seguros y créditos baratos”<sup>5</sup>. Este objetivo es de largo alcance e implica una suma de esfuerzos para alcanzarlo, pero sobre todo, requiere de una nueva visión en donde se integre verdaderamente una noción de equidad e igualdad en la misma dinámica del Programa. Esto nos lleva a una tercera reflexión.

### ***La eficacia de las acciones institucionales***

La eficacia de un programa depende de varios factores entre los que destacan sus recursos disponibles, humanos y presupuestales, y sobre todo, apostar a la participación de los ciudadanos en sus propios contextos donde se operativicen. Aquí cobran sentido las inquietudes de un empleado del

<sup>4</sup>En el Catálogo referido, se hace mención al Programa de Atención a la Infancia y la Familia operado por el DIF, sin embargo, nuestros acercamientos con la institución han esclarecido que éste no es un programa, sino más bien una dirección, la Dirección de Atención a la Infancia y la Familia (DAIF). Esta diferencia semántica omite la complejidad operativa y de estructura que implica una dirección comparada con un programa. El DAIF es una de las dos subdirecciones del DIF estatal y opera aproximadamente a 10 programas, algunos ya consolidados y otros de recién apertura.

<sup>5</sup>Información obtenida en la página: <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social> [consultada el 14 de marzo 2017].

DIF que nos señaló ¿cómo atender a los 106 municipios del estado con 22 empleados de la dirección donde se adscribe? y ¿cómo lidiar con ajustes presupuestales que impiden el traslado de los empleados a sus contextos de intervención? Una de las estrategias para atenuar estas situaciones, es la creación de sinergias con los ayuntamientos, buscando capacitar a personas de cada municipio para que sean ellas quienes funcionen como promotores, llamados también brokers, o intermediarios entre el Estado y la población. Sin embargo, esta vinculación conlleva a ponderar algunos retos que retomaremos en el último apartado de este documento.

La cuarta y última reflexión guarda relación con las responsabilidades compartidas que deben existir entre las instituciones y la población a quien dirige sus programas. Este punto es crucial porque la formación de sujetos con agencia no puede hacerse como una imposición ni tampoco como un deber que le corresponda sólo al gobierno. Todo esfuerzo unidireccional está condenado al fracaso si del lado de la población intervenida no existe siquiera la esperanza de transformar su contexto de vida debido a que su realidad siempre ha sido desde la marginación y exclusión social. Esto debe plantear un desafío si de verdad se desea transformar esas realidades sociales. Por un lado, abrir el diálogo directo entre pobladores y hacedores de políticas públicas pero también comprometiendo a la población en la toma de decisiones, esto con el fin de romper dinámicas paternalistas que van en detrimento de un crecimiento humano y de responsabilidades frente a la realidad que se construye.

### ***Qué hacer ante la complejidad...***

Para que haya un impacto de los programas institucionales en la vida de las personas, es fundamental la vinculación con las municipalidades, que éstas asuman el compromiso político correspondiente. La construcción de esta sinergia debe ser prioritaria, uno de los primeros pasos para poner en marcha los programas desarrollistas y asegurarles cierto éxito.

La relación entre ambas entidades, institución y municipio, debe garantizar que la selección de los promotores responda a ese compromiso político



señalado, que sean personas comprometidas con los procesos de cambio y puedan ser quienes lo impulsen a través de su mediación entre el Estado y la población. La cuestión a debatir en este punto es la formación de los promotores, específicamente el tipo de capacitación que se les ofrece, si ésta es suficiente como para provocar cambios profundos en los sistemas de pensamiento de hombres y mujeres intervenidos. Por ejemplo, el mismo empleado del DIF cuyas inquietudes hemos señalado, enfatizó que la capacitación que desde su institución les dan a los promotores, versa en temáticas que apuntalan a la prevención de riesgos psicosociales en las comunidades, y aclara que no necesariamente hay un seguimiento a los efectos de esas capacitaciones. El hecho de continuar capacitando sin tener una medición adecuada del impacto y de las transformaciones que se pretenden, no tiene sentido, simplemente es un derroche de esfuerzos y recursos económicos que se pierden.

Consideramos que las pláticas sobre inclusión familiar, violencia, embarazos tempranos, acoso escolar, adicciones, entre otras, difícilmente podrán trascender e impactar a la población si no se generan estrategias de mayor alcance en donde las mujeres por ejemplo, también puedan potenciar sus capacidades y no sólo sus debilidades, se debe poner límites a situaciones que les afectan y mancillan sus derechos y que al final se convierten en males y enfermedades que tarde o temprano habrá que enfrentar sin que además tengan siquiera los recursos necesarios para hacerlo, aun así, enfrentan sus realidades a costa de sí mismas<sup>6</sup>. De igual manera, para los hombres, mientras no se les expli-

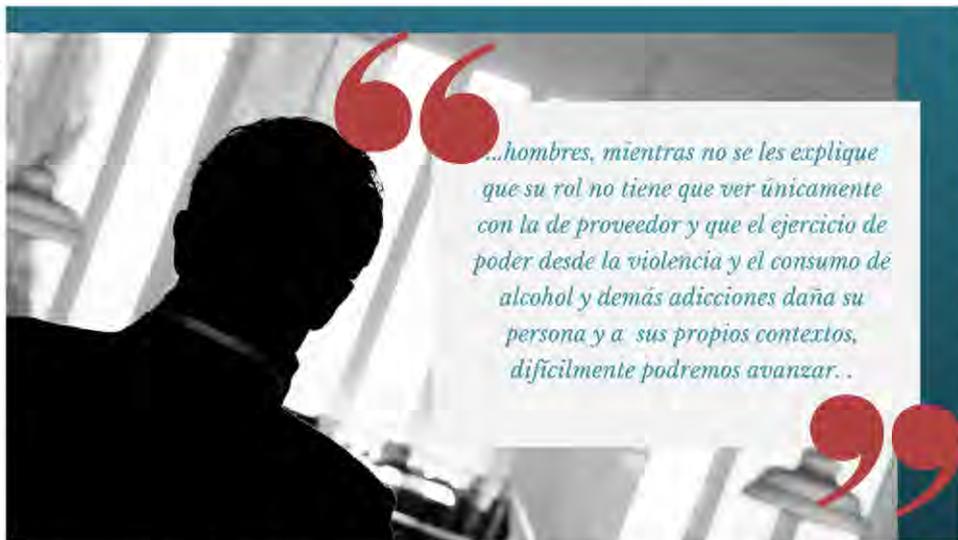
que que su rol no tiene que ver únicamente con la de proveedor y que el ejercicio de poder desde la violencia y el consumo de alcohol y demás adicciones daña su persona y a sus propios contextos, difícilmente podremos avanzar. Se trata por lo tanto, de construir nuevos pactos, modelos y esquemas anclados a representaciones sociales que vayan en el sentido del bienestar social y por lo tanto en el reconocimiento de sus propios derechos. La complejidad de un mundo globalizado cada día implica nuevas dimensiones de reflexión y comportamiento social. Construir un mundo centrado en la igualdad y equidad, es un reto para todos, ciudadanos, organizaciones sociales, academia y hacedores de políticas públicas.

Ante este panorama, recomendamos iniciar por generar una estrategia que en primer lugar, reduzca el número de pláticas que saturan, principalmente a las mujeres<sup>7</sup>, y crear vínculos interinstitucionales para delinear estrategias que reporten resultados factibles a largo plazo, en esa búsqueda del “estado de bienestar”. Otra consideración que habría que poner en debate es quién capacita a los promotores y cómo se validan sus conocimientos, ¿es la adscripción institucional *per se* la que acredita las capacidades? O se requiere de una formación adecuada, de una toma de conciencia y de comprender lo que significa trabajar desde una perspectiva de género en lo concreto, no se trata de un discurso políticamente correcto, se trata de que avancemos todos y todas hacia el camino de la equidad, igualdad, fraternidad y respeto.

Cuando se piensa en una transformación social,

se da por hecho que del lado de la población involucrada ha existido un ejercicio de toma de conciencia que implique cuestionar la anomalía en sus condiciones de vida. Si no hay un consenso comunitario que avale ese pensamiento ni la conciencia de que se requiere un cambio urgente hacia el bienestar, en sus términos más amplios, la intervención está condenada al fracaso. Por ejemplo, ante la naturalización de problemáticas como los embarazos tempranos o la violencia, resultan de poca utilidad las pláticas de prevención cuando todo el contexto so-

cial indica lo opuesto. Por ello nos parece fundamental la sinergia institucional, que haya un reparto de actividades que lleven a conocer las estructuras que sustentan ciertas problemáticas que da-



ñan y destruyen a la ciudadanía.

Finalmente, es importante crear metodologías adecuadas, coherentes y claras para proponer programas de prevención que respondan a las realidades y necesidades de las diversas comunidades en una cultura<sup>8</sup>. Construir y diseñar instrumentos que permitan recoger el saber de sentido común de las personas para considerarlas como agentes también capaces de pensar y proponer, no solo en nuevas estrategias de liberación sino en la aspiración de llegar a construir de manera conjunta el tan prometido, esperado y deseado Estado de Bienestar.

#### Referencias:

<sup>6</sup>Flores-Palacios, F. (2016). *Experiencia vivida, género y vih; sus representaciones sociales*. Ed. CEPHCIS-UNAM. Mérida, Yuc.

<sup>7</sup>Nuestras observaciones de campo en la entidad nos han mostrado que una misma temática es discutida por diferentes instituciones. Por ejemplo, las pláticas sobre alimentación y salud del seguro social, DIF y CDI, suelen repetirse, y la asistencia de las mujeres no merma porque ésta suele condicionarse al recurso que se les otorga, como en el caso de *Prospera*, antes *Oportunidades*.

<sup>8</sup>Rubio y Castillo (2015) demostraron el impacto de un programa universitario de desarrollo, en la vida de hombres y mujeres en el sur de Yucatán. Este programa partió de una metodología participativa, construyendo la intervención desde las bases y haciendo del proceso de trabajo, un diálogo intercultural.

---

Catálogo de programas de bienes y servicios públicos 2016. Disponible en: <http://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/programas.php> [Consultada el 11 de marzo 2017].

CONEVAL (2013). *Informe de pobreza y evaluación. Yucatán 2012- 2013*. México: CONEVAL.

Flores-Palacios, Fátima (2016). *Experiencia vivida, género y vih; sus representaciones sociales*. México: CEPHCIS-UNAM.

Hevia, Felipe (2009). “De progresas a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”. *Sociológica*, número 70, pp. 43- 81.

Plan Estatal de Desarrollo 2012- 2018 Yucatán. Disponible en: <http://www.yucatan.gob.mx/docs/ped/PED-2012-2018-Yuc.pdf> [Consultada el 10 de marzo 2017].

PROSPERA Programa de Inclusión Social. Disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social> [consultada el 14 de marzo 2017].

Rubio Herrera, Amada y María Teresa Castillo Burguete. “Mujeres Unidas trabajando y su relación con un programa universitario. Experiencia organizativa en el sur de Yucatán”, en *Los saberes locales, educación y organización*. Volumen X. J. Luis Seefoó e Ivy Jacaranda Jasso Martínez (Coords.), pp. 55- 73. Asociación Mexicana de Estudios Rurales. Colección: Campesinos y procesos rurales. Diversidad, disputa y alternativas. 2015