



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



***POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD PARA LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO A CAUSA DEL CONSUMO DE ALCOHOL: EL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD***

## **ENSAYO**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:**

**CÉSAR HERNÁNDEZ CEPEDA**

**DIRECTORA:**

**MTRA. LAURA E. BENHUMEA GONZÁLEZ**

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO**

**MARZO 2017**

## **Agradecimientos**

A la maestra Laura E. Benhumea González, quien además de ser mi tutora académica y profesora durante mi estancia estudiantil en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, fue la Directora de este esfuerzo académico. Le guardo un agradecimiento profundo, un respeto incondicional y un afecto sincero ¡Gracias por su invaluable apoyo, querida maestra!

A la maestra Maricarmen Sandoval Rubio, quien fue mi profesora durante mis estudios de licenciatura y revisora de este ensayo. Muchas gracias por su contribución tan importante en mi formación.

A la doctora Norma González González, revisora de este trabajo. Gracias por sus aportes tan atinados en materia de equidad de género a este trabajo.

A todos los docentes que con su luz me guiaron en los salones de clase y fuera de ellos. Siempre guardaré un lugar para ustedes en mi corazón. Gracias, apreciados maestros.

Y a las dos personas que me enseñaron a ser agradecido, quienes me han apoyado, incluso, antes de nacer. No existe manera alguna de retribuirles todo lo que me han dado y lo mucho que han hecho por mí. Gracias por sus palabras sabias de cada día y por enseñarme a ser un hombre de bien. Les amo, les admiro y les dedico todas mis victorias, por humildes que éstas sean ¡Gracias, papás!

## ÍNDICE

Introducción.	5
1. Políticas públicas.	10
1.1 Hacia una definición.	10
1.2 Las políticas públicas como un proceso.	16
1.3 El análisis de las políticas públicas.	18
2. ¿Qué significa la juventud?	22
2.1 Características de la condición juvenil en México.	27
3. Políticas públicas de juventud.	32
4. Las políticas públicas de juventud para la prevención de los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol.	38
4.1 Alcohol y patrones de consumo en la juventud: un diagnóstico.	39
4.2 Los accidentes de tránsito.	43
4.3 El consumo de alcohol y los accidentes de tránsito en la juventud.	46
5. Políticas públicas de juventud para la prevención de los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol: El Instituto Mexicano de la Juventud.	51
5.1 El Instituto Mexicano de la Juventud.	51
5.2 El Programa Nacional de Juventud 2014-2018: Programas y políticas del Instituto Mexicano de la Juventud de cuidado del cuerpo.	53

5.3 Las Políticas de Operación 2016 del Instituto Mexicano de la Juventud.	56
5.3.1 Programa E016 Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud.	56
5.3.1.1 Modalidad de concurso: De joven a joven por la salud integral a través del arte y la cultura.	57
5.3.1.2. Modalidad apoyo a proyectos y acciones para jóvenes: Categoría PROJUVENTUDES, Proyectos y acciones en pro del desarrollo juvenil.	60
5.3.2 Programa U008: Subsidio a programas para jóvenes.	62
5.3.2.1 Modalidad estados y municipios: Centros Poder Joven.	63
5.3.2.2 Modalidad estados y municipios: Proyectos Locales Juveniles.	66
5.3.3.1 Modalidad instituciones educativas: Joven-es Servicio.	68
5.3.4.1 Modalidad capacitación y formación: Diplomado en políticas públicas de juventud.	70
Consideraciones finales.	73
Bibliografía.	81

## Introducción

Durante las últimas décadas, la juventud ha sido centro de múltiples debates, análisis y discusiones en torno a los asuntos públicos, pues en la medida que se identifica a la juventud como actor fundamental en el desarrollo de las naciones, los gobiernos toman decisiones y generan programas tendientes a brindarle atención desde diferentes perspectivas. Empero, estos debates, discusiones y análisis no han sido tema de las agendas gubernamentales desde siempre, sino han adquirido importancia sólo desde hace algunas décadas.

Hipólito Mendoza señala que:

Durante gran parte del siglo XX la juventud y las problemáticas que le son inherentes no fueron consideradas objeto de análisis por parte de las ciencias sociales en México, debido a la poca relevancia del tema. Sin embargo, a partir de 1985, con la celebración del Año Internacional de la Juventud, ésta adquirió cierta relevancia dentro de la agenda gubernamental y por ende, en la academia, de ahí que se hayan generado los primeros esbozos teóricos en el estudio de la juventud en México (Mendoza, 2001: 193).

Algunos de los estudios de juventud más destacados son los elaborados por José Antonio Pérez Islas y Ernesto Rodríguez. Además, la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) señala que la celebración del Año Internacional de Juventud en 1985 significó:

La puesta en marcha de estrategias y acciones que identificaron a los jóvenes como actores privilegiados del desarrollo de nuestras sociedades, lo que posibilitó la apertura de foros de discusión y decisión política que, con distinta intensidad, generaban espacios para la reflexión pública respecto a temas de especial transcendencia; tales como el ejercicio de la ciudadanía por parte de los jóvenes o la importancia del capital simbólico de lo juvenil (OIJ, 2002: 3).

Además, el año 1985 influyó para que en 1991 se realizara la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, para dar paso a la creación de la Organización Iberoamericana de Juventud. Desde esa fecha, la Organización Iberoamericana de Juventud se constituyó como

El organismo intergubernamental más representativo en su ámbito y el más importante foro de cooperación multilateral sobre políticas públicas y programas dirigidos a la juventud de Iberoamérica, reuniendo en representación de sus respectivos estados, a las estructuras oficiales de juventud de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Costa Rica, Chile Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (OIJ, 2002: 4).

De este modo, la OIJ celebra cada dos años de manera ininterrumpida las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Juventud desde 1994. Al igual que los debates sobre temas de juventud en la Primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 1991, la Primera Conferencia Intergubernamental de Políticas de Juventud también fue resultado del impulso que tuvieron los temas relacionados con la juventud a partir de 1985, celebrándose en Madrid en 1987, cuando surgió “la idea de la puesta en marcha del Centro Eurolatinoamericano de Juventud (CEULAJ)” (OIJ, 2002: 4), en 1992, gracias a la iniciativa del Instituto de la Juventud de España.

Respecto a la cooperación internacional en materia de juventud, Jiménez señala que:

En la declaración de la III Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en Salvador de Bahía, Brasil, en julio de 1993, consta que tal conferencia encargó a la Organización Iberoamericana de Juventud que diseñe un Programa Regional para el Desarrollo de la Juventud en América Latina contemplando los ámbitos de educación, el empleo, la salud, la legislación, la cultura, la recreación y en todas aquellas esferas que tiendan a mejorar la calidad de vida de nuestros jóvenes (2002: 45).

Es necesario mencionar que, pese a que ha habido esfuerzos importantes internacionales, nacionales y locales en materia de políticas públicas de juventud, estos no siempre han dado los resultados deseados por muchas razones, entre ellas:

Uno, la falta de voluntad política de muchos gobiernos por generar políticas públicas de juventud que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los y las jóvenes, esto porque los consideran que la juventud es “políticamente poco redituables” o una fase transitoria entre la infancia y la edad adulta, pese a que en los discursos oficiales se le otorgue mayor relevancia de la que en verdad le asignan.

Dos, por la poca o nula visión de los mismos en materia de juventud, generando programas y proyectos “light” que plantean en el fondo que a los jóvenes solo hay que tenerlos “entretenidos” con conciertos, ferias de empleo, cursos de capacitación, talleres y otros. En lugar de generar pretender incidir en sus condiciones de vida (Universidad Nacional Autónoma de México, 2014e).

Tres, porque los gobiernos a menudo carecen de tomadores de decisiones capacitados en políticas públicas de juventud. Por poner un ejemplo, muchas instancias de juventud son dirigidas por personas jóvenes que no necesariamente tienen experiencia en políticas de juventud. Sus encargos a menudo son resultado del intento de nombrar a un representante de los jóvenes.

Cuatro, diseñan programas y proyectos que consideran a los jóvenes como espectadores tutelados, en lugar de considerar que la acción y el proceso de reflexión debe y puede surgir de los mismos jóvenes. Es decir, las políticas de juventud a menudo consideran a su población objetivo como personas a las que se les debe indicar qué hacer o qué no hacer, sin que se incida en la voluntad y consciencia de los mismos sobre la importancia de incurrir en prácticas que protejan su integridad.

Se debe considerar que las políticas públicas de juventud no solamente son diseñadas e implementadas en las instancias de atención a la juventud, pues éstas son también diseñadas en otras instancias tanto del gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo: en los ministerios o secretarías de salud, educación, seguridad pública y prevención del delito, desarrollo social, asociaciones civiles, colectivos y otros.

En lo que concierne en las políticas públicas para la prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol, es importante mencionar que los esfuerzos por disminuir dichos accidentes, han sido ejecutados principalmente por instancias de gobierno, pero no solamente por instancias de atención a la juventud, sino también por instancias de salud, de seguridad vial y gobernación, entre otras.

Sin embargo, los esfuerzos gubernamentales señalados apuntan en la mayoría de las ocasiones, a erradicar la consecuencia, más no la causa del problema, es decir, se ha intentado disminuir el alcoholismo y los accidentes vehiculares, antes que intervenir en la conciencia juvenil para que la población joven evite la conducción vehicular bajo el efecto del alcohol porque es su voluntad y más que porque se le prohíbe.

Por lo anterior, las políticas públicas de juventud para prevenir los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol resultan necesarias por diversas razones que se enlistan a continuación:

La primera razón es que citando al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el diario *El Financiero* “los accidentes viales provocados por el consumo de alcohol y rebasar los límites de velocidad, son la segunda causa de muerte en los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad” (12/08/2014), es decir que esta causa de muerte de los jóvenes mexicanos puede prevenirse a través de la instrumentación de políticas ejecutadas para tal fin.

La segunda razón es que, según el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes en su documento *Situación sobre la seguridad vial en México* (2010) señala que:

Las cifras oficiales (INEGI) de nuestro país señalan que, en el año 2008, fallecieron a consecuencia de los accidentes de tráfico de vehículo de motor 17,602 personas. Sin embargo, de acuerdo con estudios científicos relacionados con el subregistro de información en México, calculamos que cada año fallecen más de 24 mil personas. Este subregistro se debe a que en muchas ocasiones el registro no es

realizado de manera adecuada por lo que se pierde mucha información por codificaciones y diagnósticos inadecuados (2010: 5).

Lo anterior significa que la aplicación de diagnósticos no siempre es adecuada y que revertir esta falla operativa permitirá conocer con mayor precisión la magnitud del problema que estamos enfrentando, para que con ello se pueda contribuir a ejecutar políticas que ayuden a disminuir los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol de manera más pertinente.

Y la tercera razón es que según el documento *La situación sobre la seguridad vial en México* elaborado por el Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito fue de 17,062 personas, 12,128 de ellas iban a bordo de un vehículo y 4,934 eran peatones y por cada 1,000 accidentes, 36.6 personas fallecen, de estos fallecidos, la mayor proporción la ocupan jóvenes de entre 15 y 29 años de edad con un 33.5% (2010).

Por las razones descritas, el objetivo de este trabajo es identificar cuáles son las políticas públicas de juventud que implementa el Instituto Mexicano de la Juventud para prevenir los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol, si es que las hay, de qué manera se desarrollan y qué impacto tienen en la atención de esta problemática. Además, conocer y valorar el papel que el Instituto Mexicano de la Juventud tiene como la principal dependencia gubernamental en la articulación de políticas públicas de juventud.

Finalmente, es preciso decir que entre las diversas fuentes de datos existe información sobre los accidentes de tránsito y sobre adicciones, pero pocos estudios enfocan su esfuerzo en analizar la relación que existe entre ambos fenómenos, y todavía menos, sobre la relación entre accidentes de tránsito, consumo de alcohol y juventud, por lo cual es importante partir de qué políticas de juventud se han implementado en México para la prevención de accidentes a causa del consumo de alcohol, ya que el consumo de alcohol, tal como lo documenta la Encuesta Nacional de Adicciones, comienza en **mayor** medida en la juventud.

## **1. Políticas públicas.**

El concepto de políticas públicas ha sido motivo de largos debates y discusiones entre los politólogos, los administradores públicos y diferentes académicos, sin que exista un consenso sobre su definición y las etapas que las conforman. Al respecto, Braulio Vargas señala que “todos hablan de políticas públicas, pero pocos saben a ciencia cierta qué son, para qué sirven, cómo se diseñan y qué consideraciones intervienen en su elaboración, implementación, administración, control y ajuste, entre otros aspectos” (Vargas, 2004: 51).

En el mismo sentido, Eugenio Lahera escribe “pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, existen diferencias o imprecisiones importantes de las que pueden desprenderse equívocos analíticos y dificultades operativas” (Lahera, 2004: 13). Sin embargo, lo dicho no debe limitarnos al abordaje teórico de las políticas públicas, sino por el contrario, debe invitar al estudio, análisis y reflexión, a fin de encontrar una definición que satisfaga las necesidades de este trabajo.

### **1.1. Hacia una definición**

Un concepto tradicional de política pública, según Lahera Parada, es el de Meny y Thoening que la considera “un programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoening, 1992: 89). Es importante resaltar que la concepción de políticas públicas de Meny y Thoening asigna un papel central al gobierno, dejando de lado las acciones emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y la participación de la misma de manera conjunta con el gobierno.

Asimismo, Lahera Parada señala que una visión de políticas públicas tiene relación con la democracia, definiéndolas como:

El curso de acción y flujos de información relacionadas con un objetivo público definido en forma democrática, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá

orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004:16).

En la perspectiva de este autor debe rescatarse que la participación de la sociedad es importante en las diferentes etapas de la instrumentación de una política pública, por lo cual, desde esta argumentación teórica, las políticas públicas son características de regímenes gubernamentales democráticos.

Por otra parte, Oszlak y O'Donnell, sostienen que:

Una política estatal es esa toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión (1999: 112).

Desde esta perspectiva, las políticas son ejecutadas por el Estado como procesos que dan dirección a una cuestión problematizada pero sí pueden involucrar en su proceso a diferentes actores sociales en contextos determinados.

Otra perspectiva, más apegada a la democracia y a la participación ciudadana es la de Luis F. Aguilar Villanueva:

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes. Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso (Aguilar, 1992: 33).

Desde esta perspectiva, para poder generar políticas que se puedan denominar públicas, resulta necesario un gobierno, primero, elegido democráticamente, y segundo que gobierne democráticamente, es decir, para todos sus ciudadanos, incluidas las minorías y grupos vulnerables, como podría ser considerada la juventud.

Otro tema ampliamente relacionado con las políticas públicas es el de la información de la cual se dispone en todo el proceso de las mismas, es decir, desde que se identifica un problema a solucionar hasta el momento en el cual se pone en marcha alguna acción para su solución o disminución y su evaluación, pues la información más clara y oportuna facilitará la toma de decisiones del *policy maker*. En este sentido, Lahera señala que las políticas públicas:

Son diferentes a otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y las partidas o glosas presupuestarias. Se trata de conceptos operativos distintos, cuyo uso generalizado sólo genera confusión [...] una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática [...] las políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución (2004: 16-18).

En este sentido cabe mencionar que las políticas públicas de juventud implican no sólo las emprendidas por las instancias de atención a la juventud, sino también los esfuerzos realizados desde otras dependencias gubernamentales como las de desarrollo social, empleo, salud, seguridad pública, educación y otras, cuando el beneficiario final sea la juventud y se instrumenten dichas medidas considerando la participación ciudadana.

Mónica Tapia menciona que la participación de la sociedad en la solución de problemas públicos sirve porque “establece mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno aumenta la representatividad de la acción gubernamental y vigoriza la vida democrática de las instituciones, fortaleciendo así

la gobernabilidad de los países” (Tapia, 2010: 412), es decir, que desde una perspectiva democrática, las políticas públicas deben disponer de instrumentos que permitan comunicación entre la sociedad civil y los *policy makers* lo que hace indispensable apertura de las instituciones que lideran el proceso de las políticas públicas. En lo que concierne a políticas de juventud, ésta puede ser la parte en donde las instancias de atención a la juventud jueguen un papel relevante para generar espacios de interlocución entre los gobiernos y los jóvenes. En nuestros días, eso también significa generar en los *policy makers* disposición a escuchar a la juventud sin discriminarla por su edad, inexperiencia o madurez, es decir, modificar al interior de las instituciones gubernamentales los prejuicios que a menudo existen de la juventud.

Braulio Vargas hace una diferenciación entre políticas de Estado y políticas sociales, resaltando que “las políticas sociales se diferencian de las políticas de Estado únicamente en que son promovidas, elaboradas o aplicadas por agentes distintos del Estado, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), instituciones en general o empresas” (Vargas, 2004: 48), en este sentido, Mónica Tapia señala que existe desconfianza mutua entre organizaciones de la sociedad civil, tales como las ONG, porque éstas últimas son poco reconocidas y “prevalecen prejuicios arraigados. Ideas como que las OSC son “pura caridad” para calmar la conciencia de los ricos, que son negocios de unos cuantos para evadir impuestos o que son grupos de presión que buscan “sacarle recursos” al gobierno” (Tapia, 2010: 413). Sin embargo, lo que se pretende es articular políticas públicas que sean el resultado del trabajo conjunto del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, ya que la sinergia que se alcance de tal trabajo en conjunto, dependerán los alcances de las políticas públicas puestas en marcha.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sostiene que las políticas públicas son un “modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones” (CLAD, 1992: 11). A esta propuesta

se le debe asignar especial atención ya que dadas las condiciones de la economía de mercado actuales, la ciudadanía y el gobierno, toman decisiones influidos en buena medida por motivos económicos. En materia de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol es importante analizar si el *consumismo* influye en los patrones de conducta de la juventud al momento de ingerir bebidas alcohólicas y conducir vehículos de manera insegura.

Luego de revisar varias definiciones que señalan la importancia de la participación de la sociedad civil en la implementación de las políticas públicas, es indispensable comprender que la participación de todos los miembros de una sociedad determinada en el proceso de las políticas públicas resulta complicada, por lo cual, a menudo, las personas o grupos de personas que participan en el proceso de las políticas públicas, pueden ser restringidos e incluso, se podría correr el riesgo, de que en sociedades poco o medianamente democráticas, la participación de la sociedad sea simulada o manipulada a conveniencia del *policy maker*.

Al respecto, en un discurso pronunciado en agosto de 2003 ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fernando H. Cardoso señaló que:

La democracia no tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público. Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del gobierno (Cardoso, 2003, citado en Banco Interamericano de Desarrollo, 2006: 11).

La cuestión que merece ser planteada desde la perspectiva de Fernando H. Cardoso, es qué actores son quienes negocian los intereses de la juventud frente al gobierno y cómo lo hacen, por ello es menester que las políticas públicas sean implementadas de modo tal que haya lugar para la transparencia y la rendición de cuentas sobre las mismas, a fin de mejorar la legitimidad de las mismas y en consecuencia, su implementación.

Luego de revisar algunos esbozos teóricos para la definición de políticas públicas y de después de revisar los elementos más importantes de cada contribución académica citada, en lo sucesivo y para los fines de este trabajo, entenderemos por políticas públicas el conjunto de acciones implementadas de manera conjunta entre el gobierno y la sociedad en un Estado democrático para erradicar o disminuir un problema considerado de interés público. Estas acciones implican decidir qué problema o problemas serán atendidos con prioridad y cuáles son los medios más idóneos para resolverlos o disminuirlos, de modo tal que exista interlocución permanente entre el gobierno y la sociedad a fin de legitimar cada decisión tomada.

Una vez una definición propia de políticas públicas, es necesario hacer una advertencia: Las políticas de juventud para la prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo del alcohol, en México, no siempre son políticas públicas por varias razones. La primera, porque los problemas sociales que se decide atender no siempre son priorizados de manera conjunta entre el gobierno y la sociedad. La segunda, porque los mecanismos de interlocución entre el gobierno y la sociedad no siempre resultan efectivos. Y la tercera, porque al ser las políticas públicas, características de regímenes democráticos, las decisiones tomadas por los *policy makers* pocas veces son transparentes y por ende, carecen a menudo de legitimidad.

Sin embargo, para continuar con este estudio, mencionaremos como políticas públicas de juventud para la prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo del alcohol, a las acciones implementadas por el gobierno mexicano a fin de disminuir los accidentes vehiculares y el consumo de alcohol entre la juventud. Empero, estas acciones pueden ser esfuerzos aislados por distintas dependencias, algunas enfocadas más en los accidentes viales y otras más en el consumo de alcohol, pero no siempre con el enfoque de juventud. En este trabajo se tratará de estudiar la relación entre el consumo de alcohol, los accidentes de tránsito y la juventud.

## 1.2 Las políticas públicas como un proceso.

Para entender mejor las políticas públicas es necesario considerarlas un proceso conformado por diversas fases etapas. Sin embargo, existen variaciones significativas entre las diferentes posturas académicas.

Aguilar Villanueva explica que en los estudios de políticas públicas es dominante “considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras” (1993: 15). A esta explicación corresponde agregar que las políticas públicas son un proceso y a la vez un ciclo, pues los problemas sociales que se pretenden atender son constantes, cambiantes y complejos, por lo cual, el proceso de la política pública debe estar en evaluación permanente para medir el impacto logrado con las acciones implementadas.

Harold Lasswell señala que las políticas públicas son un proceso de decisión conformado por una secuencia de siete fases o siete resultados: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación (1971: 27-28). Asimismo, en *La orientación hacia las políticas*, Lasswell (1951, citado en Aguilar, 1992: 79), hace patente su interés en lo que llamó el “conocimiento del proceso de las políticas” y el “conocimiento en el proceso de las políticas”, es decir, la diferencia entre saber ejecutar las políticas y tener información veraz y oportuna durante el proceso de la política pública.

Acerca del “conocimiento del proceso de las políticas”, Lasswell (1951, citado en Aguilar, 1992: 80) señala que “busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando métodos de la investigación de las ciencias sociales y de la psicología”. Sobre el “conocimiento en el proceso de las políticas” Lasswell indica que se “busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas, y por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología” (1951, citado en Aguilar, 1992: 80).

En nuestro caso de estudio, resulta relevante para los hacedores de políticas, conocer cada una de las etapas que conforman a las políticas públicas, específicamente aquellos que atienden el tema de la juventud y su relación con los accidentes de tránsito a causa del alcohol, a fin de tener disponible la mejor información posible al respecto.

Eugenio Lahera explica que en las políticas públicas se distinguen cuatro momentos analíticos que no corresponden, necesariamente a etapas consecutivas: el origen, el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Lahera Parada señala que “el ciclo de las políticas públicas, nunca termina. Cada etapa de las políticas públicas no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto, como por omisión” (Lahera, 2004: 76).

Arellano y Blanco comprenden por proceso de las políticas públicas

Un ideal teórico construido para analizar las políticas de manera detallada, descomponiéndolas en una serie de pasos que permiten observar su desarrollo y permiten destacar aspectos particulares de cada etapa que probablemente quedarían oscurecidos en un análisis general. Es un modo que puede o no verificarse del todo en la realidad; y que es en cierto modo subjetivo, dado que no existe consenso generalizado respecto del número de etapas que este proceso debe incluir.” (Arellano y Blanco, 2013: 39).

En este sentido, Arellano y Blanco sugieren cinco fases que ilustran el componente democrático de las políticas públicas: entrada en la agenda gubernamental, definición del problema, diseño de la política, implementación y evaluación (Arellano y Blanco, 2013: 39).

Finalmente, resulta útil distinguir cuatro momentos de la política pública: Primero, la detección de un problema social. Segundo, el diseño de la política pública para elegir qué acciones implementar a fin de disminuir o eliminar el problema detectado. Tercero, la implementación de las acciones específicas diseñadas. Y cuarto, la evaluación.

### **1.3 Análisis de las políticas públicas.**

Douglas Torgerson, señala que “en una concepción amplia del término, el análisis de política incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas” (Torgerson, 1992: 198). De este modo, se puede entender que el análisis de las políticas públicas puede ser realizado por el mismo decisor de la política pública, por un académico o profesional, por una institución académica o gubernamental o por cualquier persona que contribuya a la generación de conocimiento que permita estudiar la política pública antes, durante y después de su proceso.

La importancia de analizar las políticas públicas radica en el hecho de saber qué impacto tienen las mismas sobre el problema social que pretenden mejorar o solucionar, pues como menciona Robert D. Behn a los analistas de políticas “les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto, para el analista, la mejor política es la que arroja mayores beneficios [...] la suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan al analista la medida del interés público” (Behn, 1986: 240). De esta forma, el análisis de las políticas públicas es útil en medida que permite identificar el impacto que los procesos, decisiones, actores y resultados de la política pública tienen sobre el problema público al que intenta dar respuesta a fin de modificar alguna o algunas prácticas e incrementar los beneficios que ésta brinda a la sociedad.

Eugenio Lahera argumenta que “en las políticas públicas se pueden distinguir cuatro momentos analíticos –ya que no necesariamente etapas consecutivas- el origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas” (Lahera, 2004: 73). Esta propuesta analítica permite al analista de la política pública separar en etapas el proceso de la misma y al mismo tiempo permite comprender a la evaluación como una etapa que brinda elementos de juicio para el análisis de la política.

Dunn señala que el análisis de políticas públicas es “una actividad intelectual y práctica orientada a la creación, evaluación, crítica y la comunicación de

conocimiento *de y en* el proceso de elaboración de políticas” (Dunn, 1994: 29). Es decir, que el análisis de las políticas públicas es la investigación *ex ante*, durante y *ex post* de las políticas públicas. Es importante destacar que desde la perspectiva de William Dunn, el análisis de la política pública se desarrolla por profesionales desde el momento que es distinguida como una actividad intelectual. Empero el análisis de una política pública no debe cerrarse solamente al estudio teórico de la misma, sino que llega a convertirse en una actividad práctica de generación de conocimiento sobre la política pública.

Eugene Bardach menciona que el análisis de políticas:

Es una actividad política y social [...] (que) va más allá de nuestras decisiones personales. Primero, el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos. Segundo, los procesos y resultados del análisis de políticas usualmente involucran a otros profesionales e individuos interesados: regularmente se lleva a cabo como un trabajo en equipo: el consumidor inmediato es nuestro “cliente” o algo así como nuestro superior, nuestro jefe; el último receptor o público incluye a varios subgrupos políticos con cierto grado de convergencia y/o divergencia con el análisis que uno realiza. Todos estos factores condicionan la naturaleza del trabajo analítico y desempeñan un papel fundamental en la naturaleza de lo que llamamos un análisis de buena calidad (Bardach, 1998:13).

La riqueza del aporte de Bardach radica en la importancia que le asigna durante el análisis de la política pública, no sólo al proceso de la política pública, sino además a los actores que tienen influencia en la toma de decisiones, desde el decisor o los decisores, hasta los ciudadanos que son los beneficiarios o afectados finales por las decisiones tomadas. En las políticas públicas de juventud es sumamente importante distinguir a los decisores y a los beneficiarios finales, ya que el vínculo que existe entre ambos, es determinante para que la política pública logre su cometido, ya que si la política pública de juventud no es atractiva para los jóvenes, puede ser resultado de que la política sea diseñada por un decisor que no logró que el mensaje fuera bien recibido por los beneficiarios, a causa de una posible brecha

generacional o por el desconocimiento de las condiciones de vida de la juventud a la que se pretende atender.

Por otra parte, Bardach desarrolló una técnica para analizar políticas públicas que es conocida como “el camino de los ocho pasos” y “la función principal de esta técnica es recordarles aspectos y opciones importantes que de otra manera podrían olvidarse; su principal defecto es que, tomada por sí sola corre el riesgo de ser un formulario mecanicista” (Bardach, 1998: 14). Los ocho pasos son los siguientes: Definición del problema, obtención de la información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de los costos, decida y cuente su historia.

Por otra parte, Carlos Salazar menciona que la evaluación y el análisis de una política pública no hacen referencia a la misma cosa:

La evaluación es indispensable para el análisis, por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para el segundo. A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva que el análisis, ya que al demostrar qué fue lo que sucedió, se incluye necesariamente una visión retrospectiva. El análisis, en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En términos generales, es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis (Salazar, 2009: 23).

Además, una consideración que se debe tener para comprender mejor la diferencia entre la evaluación y el análisis de la política pública, es que la evaluación es sólo una etapa de la política pública y el análisis contempla el estudio de la política pública en todas las etapas de su proceso.

Meny y Thoening mencionan que “desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos” (Meny y Thoening, 1992: 89). Además, señalan que para efectos de análisis, se le atribuyen a las políticas públicas ciertas

características y son las siguientes: Un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social (Meny y Thoening, 1992: 90-91). Para fines de este trabajo resultará útil distinguir estas características en el marco de las acciones, programas y contenidos de las políticas públicas del Instituto Mexicano de la Juventud, principalmente y otras instancias de gobierno en relación con los accidentes de tránsito a causa de consumo de sustancias alcohólicas en la juventud.

Además, Meny y Thoening definen al análisis de las políticas públicas como

Una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones [...] se nutre de la identificación de los efectos reales generados por las actividades administrativas que no son los efectos esperados al comienzo: efectos disfuncionales, efectos perjudiciales o, más simplemente, inducidos, ya que el impacto no es el que se deseaba sino otro, o acaba siendo incluso, contrario al deseado (1992: 94-95).

Podemos decir que del análisis de las políticas públicas se obtienen al menos tres aprendizajes: Uno, la descripción de la situación que aborda la política pública. Dos, si existe correspondencia entre el problema y la política pública implementada, y; Tres, las consecuencias generadas a partir de la implementación de la política pública, resultados e impactos. Por ello, para cumplir con el objetivo de este trabajo, entenderemos por análisis de una política pública al proceso de investigación y generación de conocimiento para el diseño, implementación y evaluación de una política pública, a fin de identificar el impacto logrado por la misma en su intento de disminuir o erradicar un problema social. Además, las categorías analíticas de las políticas públicas de prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo del alcohol en la juventud en México, serán las siguientes: contenido, programa, actores e impacto de las políticas públicas emprendidas en la materia, principalmente por el Instituto Mexicano de la Juventud.

## 2. ¿Qué significa la juventud?

Cuando se habla de juventud, se hace referencia a un término que es difícil delimitar por diversas razones, entre ellas, por la perspectiva que se tenga de juventud, aunque como señala la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ):

Se han superado las visiones más “biologicistas” que han caracterizado a la juventud como una simple etapa de tránsito entre la niñez y la adultez, y se han adoptado enfoques más integrales que postulan que la juventud es, ante todo, una construcción histórico-cultural, aludiendo a la pertenencia de caracterizar a las diferentes “juventudes”, situándolas en un espacio territorial y de tiempo precisamente definido [...] Desde este ángulo existen tantas “juventudes” como grupos sociales y culturales. Así, resulta elemental caer en la cuenta que lo que realmente existen son las mujeres y los hombres jóvenes, las y los jóvenes urbanos y rurales, las juventudes que pertenecen a diferentes clases sociales, las que forman parte de diferentes etnias y razas, las que se identifican con diversas identidades sexuales y muchos otros grupos específicos de similar carácter [...] Por ello, es importante entender por “juventudes” a la diversidad juvenil, descartando visiones únicas y uniformes que no reconocen todas estas especificidades.” (OIJ, 2013: 9).

Hacer mención a las juventudes implica reconocer que las personas jóvenes de una región no siempre comparten características sociales y culturales con las juventudes de otra latitud, e incluso, con las juventudes de una misma región pero de diferente tiempo, lo que implica reconocer que la juventud sí es una etapa transitoria, pero no por esa razón, lo único que importa es preparar a las personas jóvenes para la vida adulta, sino que es indispensable plantear acciones para mejorar la calidad de vida de las juventudes en su presente, en lugar de ejecutar acciones pensando solamente en su futuro.

En este sentido, en *10 años de políticas de juventud: análisis y perspectivas* editado por la Organización Iberoamericana de la Juventud, David Urzúa Bermúdez señala que:

En cada uno de los científicos sociales hay una tentación a predecir el futuro que se alimenta de la demanda del público por tener una seguridad sobre lo que va a pasar. En el tema de la juventud, esta

tentación por la futurología ha prevalecido, porque la juventud es vista desde una mirada idílica que la ubica como la promesa y la esperanza, mientras que en el presente, a la juventud se le estigmatiza como el núcleo de casi todos los problemas sociales: narcotráfico, violencia, VIH, adicciones, etc. Existe una suerte de discurso esquizofrénico sobre la juventud (Urzúa, 2002, citado en OIJ, 2002: 10).

Para fines de diseño de políticas públicas, la Organización Iberoamericana de Juventud señala que la diversidad de las juventudes “debiera ser asumida como una riqueza y no como un problema, al momento de diseñar e implementar políticas públicas de juventud.” (OIJ, 2013: 9). En cuanto a la diversidad juvenil, es importante que tanto los actores gubernamentales, como la sociedad en general dejen de lado los prejuicios existentes sobre las diferentes identidades juveniles, pues para poder construir políticas públicas que surjan de acuerdos entre los actores relacionados con la juventud se vuelve necesario que la discriminación se prevenga y se erradique.

Por otra parte, la Organización Iberoamericana de Juventud distingue seis grupos de jóvenes relevantes para diseñar políticas públicas de juventud: a) Estudiantes universitarios; b) Jóvenes populares urbanos; c) Jóvenes indígenas; d) Jóvenes afrodescendientes; e) Jóvenes rurales, y; f) Mujeres jóvenes (OIJ, 2013: 10).

Otros enfoques de juventud apuntan a entender a la juventud sólo como un rango de edad. Sin embargo, estos enfoques ignoran que las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, son vividas de diferentes maneras incluso entre jóvenes de la misma edad. Al respecto, Maritza Urteaga señala que

Si bien la juventud tiene una base biológica –como proceso de maduración sexual y desarrollo corporal-, lo importante para una perspectiva que considere a la juventud como una construcción socio cultural, es la percepción social de estos cambios biológicos y sus repercusiones para la comunidad y sociedad [...] los cambios físicos y/o biológicos en el cuerpo juvenil no son sino una puerta de entrada a las diferentes maneras en las cuales como sociedades, las culturas, construyen juventudes (Urteaga, 2014: 1).

En este sentido, las sociedades construyen condiciones sociales a partir de características biológicas que separan a los niños, a los jóvenes, a los adultos y a los adultos mayores, asignándoles roles que se esperan sean cumplidos por cada condición.

Es importante señalar que la contribución de Maritza Urteaga resulta relevante ya que cuando se hace mención a las condiciones o características biológicas de la juventud, a menudo se hace referencia más al concepto de adolescencia que de juventudes, siendo el primero abordado principalmente por la psicología, mientras el segundo es abordado más por la sociología. Una de las diferencias que podrían hacerse entre adolescencia y juventud, es que mientras la psicología estudia la adolescencia como una etapa físico emocional del individuo joven, la sociología estudia a las juventudes como colectivos con características sociales y culturales dadas en contextos determinados.

Al respecto, Urteaga señala que:

La juventud no se considera ni edad ni trayectoria, sino identidad, lo cual no invoca ni la formulación psicológica de la adolescencia como búsqueda prolongada de la identidad, ni el rígido ni esencialista concepto de identidad que ha sido objeto de críticas recientes. En su lugar, la identidad es agenciante, flexible y siempre cambiante, pero no más para la juventud de lo que es para el resto de las personas de cualquier edad. Allí donde los estudios de la adolescencia generalmente se concentran en cómo los cuerpos y las mentes se moldean para ser futuros adultos, los estudios de juventud enfatizan el *aquí* y el *ahora* de las experiencias de la gente joven, esto es, las prácticas sociales y culturales a través de las cuales moldean su mundo (2014: 6).

Por su parte, Sergio Balardini, señala que “jóvenes hubo siempre, pero juventud no, aunque parezca extraño; la idea de juventud está íntimamente ligada a los roles históricos de los distintos grupos sociales y étnicos” (Balardini, 2000: 11). En cuanto a la diversidad cultural de las juventudes, Balardini señala que:

La diversificación actual de la cultura juvenil se traduce, por una parte, un “multiculturalismo” juvenil que expresa una búsqueda de identidad basada en la proliferación de las particularidades culturales, estilísticas y de consumo y, por otra, la consolidación de discriminaciones simbólicas y jerarquizantes que tienden a generar mecanismos de exclusión hacia los “diferentes”. Así, estas diferenciaciones se traducen, en algunos casos, en la construcción de identidades plurales y pluralistas, mientras en otros, se posicionan a partir de la exclusión y la intolerancia” (Balardini, 2002, citado en OIJ, 2002: 64).

En “La juventud no es más que una palabra”, Pierre Bourdieu, señala que el “reflejo profesional del sociólogo es señalar que las divisiones entre las edades son arbitrarias [...] De hecho, la frontera entre juventud y vejez en todas las sociedades es objeto de lucha [...] La división entre jóvenes y viejos otorga a los más jóvenes ciertas cosas que hacen que dejen a cambio otras muchas a los más viejos [...] Las relaciones entre la edad social y la edad biológica son muy complejas (Bourdieu, 1990: 119).

En este sentido, los motivos por los cuales algunas juventudes son proclives a ingerir bebidas alcohólicas, podría comprenderse tal vez como un acto de disidencia ante el *establishment* de los adultos. A propósito, Bourdieu asegura que “la juventud y la vejez no están dadas, sino que se construyen socialmente en la lucha entre jóvenes y viejos” (1990: 120). Es decir, en la construcción de roles para las personas conforme a su edad biológica.

José Antonio Pérez Islas, señala que:

No hay una definición de juventud [...] pues lo que entendemos por juventud está muy ligado a la historia de una sociedad y a las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que ha generado esa determinada sociedad. Lo que debemos hacer por lo tanto, es construir esos contextos que producen una manera particular de vivir la condición juvenil (Pérez, 2014: 2).

Dentro de esta misma perspectiva, resulta necesario entender a la condición juvenil como una condición social, más que individual. Lo anterior nos brinda un elemento

de juicio más para poder distinguir a la condición juvenil de la adolescencia, misma que está más enfocada a la perspectiva psicológica y fisiológica considerada como una etapa de vida en la cual las personas concluyen su infancia y comienzan su pubertad como una fase previa a la edad adulta.

Pérez señala que existen al menos tres concepciones clásicas o enfoques conceptuales de juventud “la que llamaremos positivista porque se ancla a los grupos de edad; la demográfica que está vinculada a los procesos de transformación de las poblaciones; y, la sociocultural que parte de una concepción histórica vinculada con la realidad concreta de las y los jóvenes” (2014: 2).

Valenzuela explica que:

La juventud alude a construcciones heterogéneas históricamente significadas dentro de ámbitos relacionales y situacionales. Ubicar la condición histórica de los estilos de vida y praxis juveniles supone reconocer sus diversidades y transformaciones [...] Hablar de las culturas juveniles, sus praxis culturales y sus estilos de vida en relación con los procesos culturales y educativos requiere discutir su condición relacional porque los grandes temas y problemas que definen los procesos de vida juveniles no son ajenos a los grandes problemas de los proyectos sociales dominantes; por el contrario, se encuentran insoslayablemente articulados a sus deudas, sus desigualdades y sus promesas incumplidas (2005: 2-3).

Al respecto, también Rossana Reguillo señala que:

Conceptualizar al joven en términos socioculturales implica en primer lugar no conformarse con las delimitaciones biológicas, como la de la edad, porque ya sabemos que distintas sociedades, en diferentes etapas históricas han planteado las segmentaciones sociales por grupos de edad de muy distintas maneras y que, incluso, para algunas sociedades este tipo de recorte no ha existido. No se trata aquí de rastrear las formas en que las sociedades han construido la categoría “jóvenes”, sino de enfatizar el error que puede representar pensar a este grupo social como un continuo temporal y ahistórico. Por el contrario, para entender las culturas juveniles, es fundamental partir del reconocimiento de su carácter dinámico y discontinuo (Reguillo, 2000: 30).

Para fines de este estudio resulta importante estudiar si las políticas de juventud para prevenir los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol son implementadas considerando a la juventud como una condición social creada de manera distinta en las distintas regiones del país, pues aunque los accidentes relacionados con el consumo de alcohol se han generado en buena parte del territorio nacional, es indispensable conocer cuáles son los elementos culturales, de consumo y sociales que han propiciado la misma conducta en juventudes diferentes. Incluso resulta importante conocer si los accidentes de tránsito a causa del consumo de bebidas alcohólicas se presentan con la misma frecuencia en las diferentes regiones del país.

Finalmente, apegado a la concepción sociocultural de las juventudes, son objeto de este estudio las personas jóvenes de entre 12 y 29 años de edad que consumen bebidas alcohólicas y conducen vehículos bajo el efecto del alcohol. Esta categoría que puede parecer a primera vista etaria, responde más bien a la edad en la que los y las jóvenes contestaron haber iniciado el consumo de alcohol tanto en la Encuesta Estatal de Juventud del Instituto Mexiquense de la Juventud 2014, como en la Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Resulta necesario aclarar que el margen de edad comprendido hasta los 29 años de edad se utiliza porque no existe algún registro sobre la edad a la que se deja de consumir el alcohol y por ello, resulta funcional considerar ese margen de edad que coincide con la propuesta de juventud de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

## **2.1 Características de la condición juvenil en México.**

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2010 del INEGI en México hay 36 210 692 jóvenes cuyas edades oscilan entre los 12 y los 29 años de edad, de los cuales, 18 379 801 son mujeres y 17 830 891 son hombres. Es decir, que la población joven de México representa el 32.23% de los 112 336 538 habitantes del país. Sin embargo, el Programa Nacional de Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) 2014-2018, señala que en México habitan más de 37 millones de jóvenes (IMJUVE, 2014: 15).

Por contextualizar a este sector poblacional de estudio en México, es importante señalar que, el Programa Nacional de Juventud señala que sólo el 56% de la población joven tiene acceso a la educación de nivel medio superior, mientras el promedio de los países miembros de la OCDE es de 84%. Además, el mismo Programa indica que siete de cada diez jóvenes encuentran su primer empleo a través de redes informales, es decir, entre amigos y familiares, y el 53.2% de los desempleados en México son personas jóvenes (IMJUVE, 2014: 15).

La Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012 realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud y el Seminario de Investigación en Juventud de la Universidad Nacional Autónoma de México, preguntó a los jóvenes encuestados qué esperan obtener de la educación y el 53.5% contestó obtener un buen trabajo, mientras el 17.6 contestó obtener un buen desarrollo profesional, el 8% dijo obtener conocimientos y el 5.5% un buen desarrollo personal (IMJUVE, 2012: 7).

Entre los encuestados, el 93.6% dijo sostenerse económicamente por el apoyo de algún familiar. Sin embargo, el 38.7% dijo haber trabajado para contribuir a cubrir sus propios gastos o los de su familia y el 56.9% considera que la educación es el factor más importante para conseguir un empleo (IMJUVE, 2012: 9, 11 y 17). Lo anterior permite identificar que la principal fuente de ingresos de los jóvenes proviene de su familia y un porcentaje significativo de encuestados considera a la educación importante para su desarrollo. Lo anterior, es un elemento importante a la hora de plantear políticas de juventud, incluidas aquellas dirigidas a la prevención de accidentes de tránsito a causa del alcohol.

La Encuesta Estatal de Juventud 2014 realizada por el Instituto Mexiquense de la Juventud (IMEJ), menciona que entre las ocupaciones principales de los jóvenes encuestados se encuentran el estudio por un 37%, el trabajo por un 38% y estudio y trabajo de manera simultánea por un 11%, mientras un 9% se dedica a labores del hogar (IMEJ, 2014: 22). Aunque esta encuesta no es de carácter nacional, es una de las más objetivas realizadas en todo el país y contiene datos que permiten analizar la realidad de los jóvenes en el Estado más poblado de México.

Por otra parte, en lo que concierne a la tendencia de la población joven a consumir bebidas alcohólicas u otro tipo de drogas, Gómez, Fernández, Romero y Luengo señalan que:

Los jóvenes que asisten regularmente al *botellón* (reuniones de jóvenes en espacios públicos para beber, charlar, etc.) presentan mayores problemas relacionados con el abuso del alcohol, con el consumo de otras drogas y con la realización de actos vandálicos. Esa relación se produce con mayor intensidad en los estudiantes de menor edad (Gómez, *et al.*, 2008: 216).

Además, estos mismos autores indican que “el *botellón* representa un contexto de ocio desestructurado donde jóvenes, con actitudes positivas hacia el consumo de alcohol, autogestionan su diversión sin la existencia de una adecuada supervisión externa que limite la aparición de conductas no deseadas (Gómez, *et al.*, 2008: 216). Una vez que se reconoce la actitud positiva cada vez mayor asociada al consumo de alcohol por parte de la población joven, es probable que la presión social tenga influencia para que la ingesta de alcohol se lleve a cabo.

En lo que respecta a las relaciones sociales y el consumo de alcohol Cicua, Méndez y Muñoz señalan que:

Se encuentra relación con la influencia de los pares en el consumo, específicamente si existe de por medio amistad, ya que los adolescentes se fijan en el comportamiento de sus amigos y no en el de los que no lo son. Las actitudes de aprobación por parte de los pares constituyen un factor asociado con el consumo de alcohol en adolescentes (Cicua, *et al.*, 2008: 119).

Por otra parte, estas mismas autoras señalan que uno de los factores asociados al consumo de alcohol es:

La exposición de los adolescentes a los comerciales y propagandas sobre bebidas alcohólicas, esto sucede porque las compañías que producen bebidas alcohólicas gastan fuertes sumas de dinero en campañas publicitarias, las cuales tratan de llegar a gran parte de la población, por medio de comerciales llamativos en donde el alcohol es

sinónimo de mujeres lindas, sexo, rumba y alegría (Cicua, *et al.*, 2008: 118).

Acerca del consumo de alcohol en la juventud, Palacios Delgado argumenta que “el motivo que los jóvenes tienen para hacerlo parece una respuesta personal, social o situacional que se elige para adaptarse a ese contexto o característica personal. Las razones se encuentran asociadas con distintos aspectos (cognoscitivos, afectivos, hedónicos y situacionales)” (Palacios, 2012: 31).

Courtney señala que “algunos comportamientos de riesgo son definidos culturalmente como “masculinos” y, además, que los hombres utilizan los comportamientos no saludables para definir su virilidad. Por ejemplo, consumen cantidades excesivas de alcohol para demostrar su lealtad al grupo de compañeros masculinos” (Courtney, 2000, citado en Sabo, 2000: 4). De acuerdo con esta perspectiva, la construcción social de la masculinidad, influye en la adopción de algunas conductas de riesgo por parte de los varones en relación con el consumo de alcohol. No obstante, este tipo de conductas no son exclusivas de los hombres, ya que la Encuesta Nacional de Adicciones 2011 Alcohol señala que de 2002 a 2011, la prevalencia de consumo durante el último mes en las mujeres aumentó de 7.4% a 19.7% (Secretaría de Salud: 2012). Este incremento en la prevalencia de consumo de alcohol en las mujeres, podría explicarse como un fenómeno de emancipación femenina. Empero, la Encuesta Estatal de Juventud 2013 – 2014 indica que el 79% de los hombres han consumido alcohol por lo menos una vez en su vida, mientras el 64.5% también lo ha hecho. Es decir, que el consumo de alcohol en mujeres ha aumentado, pero la prevalencia del consumo sigue siendo mayor en los hombres.

Finalmente, lo anterior nos permite distinguir la compleja cotidianidad a la que se enfrentan las personas jóvenes, ya que las necesidades e intereses de una persona joven de 12 años de edad, no necesariamente coinciden con los de otra persona joven de 19 o 27 años de edad, aunado a las condiciones sociales, económicas y hasta geográficas de este mismo sector poblacional. No obstante, la relación que

guardan entre sí los accidentes de tránsito, el consumo de alcohol y la juventud se estudiará con mayor profundidad en el capítulo 4 de este trabajo.

### 3. Políticas Públicas de Juventud

La Organización Iberoamericana de Juventud considera como políticas públicas de juventud a “todas las políticas públicas que tienen un impacto directo o indirecto en las y los jóvenes, independientemente de si son presentadas (o no) como políticas de juventud” (OIJ, 2013: 12). Es decir, que desde esta perspectiva un tanto amplia, las políticas de juventud son consideradas tales, siempre que tengan como beneficiarios a los jóvenes, independientemente de quien las ejecuta.

Narro Robles, Pérez Islas, Moctezuma Navarro y Muñoz García señalan que:

Para hablar de políticas públicas de juventud es necesario contextualizarlas en un proyecto inclusivo de desarrollo nacional; ya que trabajadas de manera aislada y sin conexiones o articulaciones con los temas de bienestar social y de responsabilidad de los diversos actores involucrados, nunca tendrán un impacto real” (Narro, *et al.*, 2014: 45).

Esto significa que mientras las dependencias encargadas de desarrollar políticas de juventud no trabajen de manera coordinada, los esfuerzos tendrán resultados limitados. Es decir, que para ejecutar políticas que incidan en las condiciones de vida de las juventudes, es necesario que las Secretarías de Educación, Salud, Desarrollo Social y Trabajo e instancias de juventud, por citar sólo algunas, ejecuten las políticas con objetivos comunes que permitan mejorar la calidad de vida de la población joven. Es necesaria también la participación conjunta entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Narro, Islas, García y Navarro también mencionan que:

Las políticas públicas dirigidas a los jóvenes deben diseñarse a partir de entender que se trata de un sector social que se modifica día con día en su contenido y forma; que se trata de un grupo que ocupa un espacio en la sociedad junto con otros que también han sido afectados por la exclusión social, con los cuales interactúa, y que la magnitud e intensidad de sus problemas es multidimensional y variable. De ahí que dichas políticas deben formar parte del conjunto de políticas sociales del Estado mexicano (Narro, *et al.*, 2014: 70).

Para lograr este cometido es necesario que los ejecutores de políticas de juventud desarrollen sus labores con perspectiva de derechos humanos y considerando como actores de cambio a las personas jóvenes. Además, debe tomarse en cuenta que la conducta, actitud, comunicación y afinidades de las juventudes son diversas y cambiantes, por lo que las políticas deberán comunicar de manera afectiva el mensaje que se espera que las juventudes hagan suyo. Es éste el momento donde las instancias de juventud pueden jugar un papel relevante.

Al respecto, Ernesto Rodríguez señala que:

En la esfera más aceptada de las políticas públicas de juventud, la distribución de roles y funciones puede concebirse como la principal respuesta a la desarticulación de esfuerzos institucionales [...] a nivel central, los institutos, direcciones generales o ministerios de juventud deberían dedicar muchos de sus esfuerzos al conocimiento de los problemas que afectan a los jóvenes y al seguimiento sistemático de la dinámica de las políticas públicas dirigidas a ellos. Para efectuar estas tareas se requiere la realización sistemática de estudios e investigaciones y la evaluación continua de las políticas públicas ligadas al tema, y por supuesto, recursos humanos aptos para ello (Rodríguez, 2003: 12).

En este punto es menester hacer dos precisiones: Uno, que si ya existen programas de juventud para atender alguna problemática desde las secretarías o ministerios, puede resultar duplicidad el que las instancias de juventud quieran atender esa misma problemática con un programa distinto, y; dos, que los recursos humanos aptos para la ejecución de políticas de juventud, no son necesariamente personas jóvenes.

Jiménez Caballero escribe que

Lo que ha impedido la instauración de las políticas públicas de juventud, es la ausencia de centralidad de la subjetividad juvenil, en el marco de la reflexión y de las prácticas referidas a la población juvenil, que a mi manera de entender, es el *plus* que estamos buscando: sin construcción de sujeto en el sentido específico de construcción y escenificación tanto en lo privado como en lo público de plurales vivencias de una subjetividad singular, no tendremos políticas públicas de juventud (Jiménez, 2002: 38).

Respecto a la relevancia de las políticas de juventud, David Urzúa señala que:

La importancia demográfica del grupo definido como joven; así como para asumir el desafío de la continuidad social en el marco de un desarrollo verificable. En caso contrario, al perpetuar el déficit de política pública existente en nuestros países, la gobernabilidad y el desarrollo quedarán en entredicho y bajo presión. La política pública de juventud es un insumo para definir el desarrollo deseable de las naciones de la región (Urzúa, 2002, citado en OIJ, 2002: 19).

La inversión que los gobiernos hacen en políticas públicas de juventud, es un reflejo del futuro que se pretende construir para sus naciones. En un gobierno democrático que apuesta a la construcción de ciudadanía, las políticas de juventud entenderán a las personas jóvenes como actores reales de cambio, más no como sujetos que deben ser tutelados.

Ernesto Rodríguez considera que en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de juventud se deben tener en cuenta diez criterios centrales:

1. Las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo;
2. Deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados;
3. Deberían sustentarse en el fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen;
4. Deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional;
5. Deberían responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas;
6. Deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva;
7. Deberían contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a varones y mujeres;
8. Deberían desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general;
9. Deberían desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos; y para todo ello,

10. Se debería definir con precisión y consensuadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales (Rodríguez, 2003: 15).

Por otra parte, los esfuerzos en materia de juventud son tan variados que la Organización Iberoamericana de Juventud los agrupó en tres grandes conjuntos: “1. Educación y trabajo; 2. Estilos saludables de vida y cultura de paz, y; 3. Participación Juvenil y construcción de ciudadanía” (OIJ, 2013: 14-16). Es en el segundo conjunto, en el cual las políticas de prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol tienen lugar.

En lo que concierne al conjunto de educación y trabajo, se hace referencia a las políticas públicas de juventud encaminadas a garantizar los derechos de las personas jóvenes de acceso a la formación académica y a la inserción laboral. No obstante, las principales políticas en dichas materias son ejecutadas principalmente por las secretarías y ministerios de educación y empleo.

El segundo conjunto referente a estilos saludables de vida y cultura de paz, se hace mención de las políticas dirigidas al cuidado del cuerpo de las personas jóvenes para atender temas como los desórdenes alimenticios, el deporte, las adicciones, embarazos no planeados y prevención del delito. En este sentido, las grandes políticas de juventud son desarrolladas principalmente por las instancias de salud, deporte y seguridad pública.

Y en el conjunto referente a participación juvenil y construcción de ciudadanía se realizan esfuerzos para garantizar la participación de las juventudes en la vida pública, así como para contribuir al desarrollo de valores propios de los regímenes democráticos.

Por otra parte, la Universidad Nacional Autónoma de México sugiere que los esfuerzos en materia de juventud sean agrupados en tres campos de trabajo:

1. Emancipación de los jóvenes, entendida como la autonomía de acción que se crea cuando los jóvenes, fundamentalmente vía el

trabajo, están en posibilidades de responder por ellos mismos a sus necesidades materiales.

2. El cuerpo, último territorio donde las y los jóvenes pueden tomar decisiones y que ha sido permanentemente una preocupación adulta por controlarlo.

3. Ciudadanía activa e integral, que no sólo tiene que ver con la visión jurídica de alcanzar la ciudadanía correspondiente a la edad, sino la articulación de los diferentes entornos donde lo juvenil interactúa (UNAM, 2014a: 3).

Además, es importante que las políticas públicas de juventud sean desarrolladas con perspectiva de género en cada una de sus etapas, pues se debe considerar que “en la sociedad y en la cultura en la que vivimos, la socialización acarrea unas serias consecuencias para la vida de las mujeres y los hombres” (Instituto Vasco de la Mujer, 2008: 21), del mismo modo, las construcciones de lo masculino y lo femenino se desarrollan y tienen consecuencias en la vida de las juventudes. Por esta razón, resultan necesarias al menos tres cosas:

Primero, la generación de conocimiento científico acerca de la manera en que los géneros femenino y masculino se construyen social y culturalmente en las juventudes a fin de comprender la manera en que las juventudes asignan significado a sus roles de género. De este modo, se podrá entender con mayor claridad la manera en que la masculinidad hegemónica “que no sólo oprime a las mujeres sino a otras masculinidades subordinadas” (De Keijzer, 2006: 1), y la emancipación femenina surten efecto en la vida juvenil, específicamente en la adopción de algunas conductas consideradas de riesgo, tales como la conducción vehicular bajo los efectos del consumo de alcohol.

Segundo, comprender de qué manera influyen las políticas públicas de juventud en la erradicación de la desigualdad entre hombres y mujeres jóvenes, ya que el proceso de socialización “se encarga de fomentar actitudes que se consideran adecuadas para cada sexo, o bien de reprimir aquellas que no se ajustan a los roles y estereotipos establecidos” (Instituto Vasco de la Mujer, 2008: 21), y por ende, limita la libertad de los hombres y las mujeres. Por ello, es importante que las políticas públicas de juventud contribuyan al desarrollo de las capacidades de su

población objetivo, a través de la eliminación de roles de género tradicionales. De este modo, la población varonil joven, podrá dejar de asociar el riesgo, la fuerza, el poder y el descuido de su salud con su masculinidad y las mujeres jóvenes podrán dejar de vincular el consumo de alcohol como una muestra de emancipación femenina.

Tercero, analizar la forma en que el mensaje de las políticas públicas de la juventud es recibido por las mujeres y los hombres jóvenes. Es decir, estudiar si la manera en que el mensaje de las políticas de juventud es enviado de manera adecuada por los tomadores de decisiones para ser entendido de la forma esperada en la población joven en función de los roles de género construidos en la juventud, pues es probable que la generación conciencia sobre la importancia del cuidado de la salud en la juventud, se desarrolle de manera distinta entre los hombres y las mujeres jóvenes por los roles de género en la vida juvenil.

No obstante, se debe distinguir entre las políticas de juventud y las políticas de género, pero también se debe reconocer la importancia de desarrollar las políticas públicas de juventud con perspectiva de género a fin de identificar la forma en que las construcciones sociales y culturales de lo masculino y lo femenino influyen en la determinación de algunas conductas y actitudes en la población juvenil.

Finalmente, para los fines de este trabajo comprenderemos como políticas públicas de juventud a las acciones implementadas de manera conjunta entre el gobierno y la sociedad en un Estado democrático para erradicar o disminuir una problemática inherente a la población juvenil, reconociendo a las juventudes como actores de decisión en el desarrollo del país. Se debe tomar en cuenta que las políticas de juventud desarrolladas hasta el momento en México, no siempre se desarrollan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, por lo que las políticas son en muchas ocasiones el resultado de tomas de decisiones de oficina. Sin embargo, por su impacto sobre la población joven, es que las llamaremos políticas públicas de juventud.

#### **4. Políticas públicas de juventud para la prevención de los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol.**

Hablar de políticas públicas de juventud para la prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol implica plantearse varios aspectos: Uno, cuáles son los patrones de consumo de alcohol en las juventudes; Dos, cuáles son las características de los accidentes de tránsito en los que se involucran las juventudes, y; Tres, qué relación guardan los accidentes de tránsito con el consumo de alcohol en las juventudes.

La importancia de estudiar los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol en la juventud y las políticas para prevenirlos, radica en el hecho de que las personas jóvenes tienen pocas probabilidades de morir o enfermarse gravemente por causas endógenas, es decir, por razones genéticas o metabólicas. En pocas palabras, las personas jóvenes gozan generalmente de un buen estado de salud. Pero al mismo tiempo, las personas jóvenes se encuentran expuestas a diversos riesgos que ponen en peligro su integridad y estos riesgos se pueden evitar. Entre ellos sobresalen: el suicidio, las adicciones, las agresiones físicas, las enfermedades de transmisión sexual, desórdenes alimenticios, embarazos precoces, accidentes de tránsito, entre otros.

Al respecto, Martin Hopenhayn, menciona que

Muy saludables por dentro y muy expuestos por fuera, los jóvenes no encuentran en los servicios de salud ni en la salud preventiva una respuesta a sus riesgos específicos. Viven el contraste entre buena salud y riesgos sanitarios poco cubiertos. Entre accidentes, hechos violentos, transgresiones a la legislación de estupefacientes, embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual, sus problemas sanitarios van acompañados de estigmas negativos en la sociedad que los hacen poco acogidos por el sistema de salud (Hopenhayn, 2006: 37).

Es decir, que además de los riesgos a los que ya se encuentran expuestas las personas jóvenes, existen prejuicios y estigmas que tienden a caracterizar la

cuestión juvenil en las personas adultas, lo que puede dificultar la comprensión compleja de los problemas a los que se enfrentan las juventudes.

#### **4.1 Alcohol y patrones de consumo en la juventud: Un diagnóstico.**

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS):

El uso nocivo del alcohol contribuye de forma importante a la carga mundial de morbilidad, y ocupa el tercer lugar entre los principales factores de riesgo de muerte prematura y discapacidad a nivel mundial. Se estima que en 2004 murieron en todo el mundo unos 2,5 millones de personas, incluidos 320 000 jóvenes de 15 a 29 años, por causas relacionadas con el alcohol. El uso nocivo del alcohol fue el responsable del 3,8% de la mortalidad mundial ese año (OMS, 2010: 5).

Diana Cicua, Margaret Méndez y Liliana Muñoz señalan que “el consumo de alcohol, acompañado de otras sustancias, es un fenómeno que se encuentra profundamente enraizado en muchas sociedades, y se ha convertido en una preocupación social que amerita ser investigada” (Cicua, *et al.*, 2008: 117). Esta es la razón por las cuales el consumo de alcohol ha sido objeto de análisis y atención de diversas instancias internacionales como la Organización Mundial de la Salud y de otras instancias de los diferentes gobiernos nacionales, tales como las Secretarías y Ministerios de Salud, además de organizaciones de la sociedad civil como Alcohólicos Anónimos (AA).

En la Encuesta Nacional de Adicciones, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) menciona que “sobre el alcohol, la percepción de riesgo entre la población ha venido disminuyendo desde tiempo atrás; en tanto que la tolerancia social se ha incrementado, lo cual es congruente con la tendencia al incremento del consumo de esta sustancia” (INSP, 2012: 1). Cabe mencionar que en esta encuesta, son considerados como adolescentes las personas que tienen entre 12 y 17 años de edad. Un dato relevante que esta encuesta proporciona es que el 55.2% de los encuestados mencionó que consumió por primera vez el alcohol a los 17 años de edad o menos (INSP, 2012: 27).

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el consumo de alcohol puede describirse en términos de gramos de alcohol consumido o por el contenido alcohólico de las distintas bebidas, en forma de unidades de bebida estándar. En Europa una bebida estándar contiene 10 gramos de alcohol. Aunque no en todos los países existe una definición de bebida estándar, en Estados Unidos y Canadá una bebida estándar contiene entre 13 y 14 gramos de alcohol (OPS, 2008: 2).

La Organización Panamericana de la Salud identifica cuatro patrones de consumo distintos: consumo de riesgo, consumo perjudicial, consumo excesivo ocasional o episódico y dependencia del alcohol. El consumo de riesgo es el consumo regular de 20 a 40 g diarios de alcohol en mujeres y de 40 a 60 g diarios en varones. El consumo perjudicial es de más de 40 g de alcohol diarios en mujeres y más de 60 g diarios en hombres. El consumo excesivo episódico o circunstancial implica el consumo de 60 g de alcohol o más en una sola ocasión por un adulto. Finalmente, la dependencia del alcohol es el conjunto de fenómenos conductuales, cognitivos y fisiológicos en los cuales el uso del alcohol se vuelve prioritario para el individuo (OPS, 2008: 2).

En materia de juventud la Encuesta Nacional de Adicciones reportó que en 2011, el 42.9% de los jóvenes de 12 a 17 años de edad, reportó haber consumido alguna vez alcohol, el 30.0% dijo haberlo hecho en el último año y 14.5% reportó un consumo alto (5 copas o más para hombres y 4 copas o más para mujeres), mientras 4.1% reportó dependencia al alcohol (INSP, 2012: 23).

Comparando los patrones de consumo de 2008 a 2011, se nota un aumento en el consumo de alcohol entre los y las jóvenes de 12 a 17 años de edad, pese a que se encuentra un porcentaje de consumo mayor entre los varones que entre las mujeres. Los jóvenes que dijeron haber consumido alguna vez alcohol, aumentó de 2008 a 2011 de 31.7% a 42.9%. El porcentaje de quienes reportaron un consumo alto creció de 13.1% a 14.5%. Y los dependientes de 2.7% a 4.1% en el mismo periodo de tiempo. Entre hombres y mujeres de 12 a 17 años de edad, se reportó que quienes dijeron haber consumido alguna vez alcohol, son 46% hombres y

39.7% mujeres, y quienes reportaron un consumo alto, fueron 17.3% hombres y 11.7% mujeres (INSP, 2012).

La Encuesta Estatal de Juventud del Estado de México desarrollada por el Instituto Mexiquense de la Juventud (IMEJ), señala que el 71% de las y los jóvenes consumido alcohol, mientras el 51% tabaco y el 14% marihuana. En lo que respecta al consumo de alcohol, el 64.5% de las mujeres dijo haber consumido alcohol, mientras el 77.5% de los hombres dijo haber consumido alguna vez alcohol (IMEJ, 2014: 53). Cabe mencionar que para esta encuesta fueron considerados jóvenes las personas cuya edad se encuentra entre los 12 y los 29 años cumplidos.

En lo que respecta a la edad que comenzaron a consumir alcohol, las y los jóvenes del Estado de México, respondieron lo siguiente:

Gráfica no. 1.

¿A qué edad probaste el alcohol?



IMEJ, 2014: 55.

La misma encuesta revela que más de una cuarta parte de los y las jóvenes consumen alcohol por primera vez a los 15 años de edad (26%), mientras otra cuarta parte entre los 13 y los 14 años de edad (25%). Es decir, la mitad de los jóvenes que consumen alcohol, comenzaron el consumo entre los 13 y los 15 años de edad, mientras que la edad promedio en la que los y las jóvenes consumieron

alcohol por primera vez es de 15.4 años (IMEJ, 2014: 55). No hay estudios que reflejen a qué edad se deja de consumir alcohol o a qué edad se comienza a consumir de manera poco riesgosa, pero identificar la edad a la que se inicia el consumo, resulta importante para dirigir de mejor forma los esfuerzos de las políticas de juventud en la materia.

Acerca del lugar donde los y las jóvenes aseguraron haber realizado su primer consumo de alcohol, el 44% respondió que éste fue en una fiesta, 17% en la calle, 17% en su hogar, 11% en casa de un amigo y 9% en su escuela (ibídem). Identificar el lugar donde los jóvenes consumen alcohol también es un dato importante en medida que pueda brindar elementos de juicio para conocer si dicho consumo es con el consentimiento de los padres de familia.

Para desarrollar políticas públicas de juventud que disminuyan las adicciones, es necesario conocer las razones por las cuales las personas jóvenes recurren a dichas prácticas y una posible explicación al consumo de alcohol en la juventud, la ofrece Benno de Kaijzer respecto a la construcción social de las masculinidades y señala que:

Existe una forma hegemónica de socializar de los hombres que está cultural e históricamente construida y que tiene sus variaciones por clase o por etnia, pero que sirve siempre de referente incluso a las formas de socialización alternativas o marginales. En esta socialización podemos encontrar claras ventajas para el varón, algunas de las cuales, con el tiempo y su rigidización pueden ir transformándose en un costo para su salud (y la de las mujeres y otros hombres). Ejemplo de esto son una mayor independencia, la agresividad, la competencia, la incorporación de conductas violentas y temerarias en aspectos tan diversos como la relación con vehículos, las adicciones, las relaciones familiares y la sexualidad (De Keijzer, 2006: 2).

En este sentido, se puede argumentar que el consumo de alcohol es mayor en hombres que en mujeres y que éste fenómeno podría ser explicado como la reafirmación de la masculinidad de los varones, misma que no implica solamente la construcción social de la opresión femenina, sino también, como señala de Kjeizer,

de otras masculinidades subordinadas, es decir, que socialmente, el hecho de consumir alcohol reafirma la virilidad de los varones sobre otros varones que no consumen alcohol.

Además, para prevenir el consumo de alcohol en la juventud los esfuerzos tienen que considerar a los jóvenes como sujetos de cambio, más que como sujetos que deben ser tutelados por los adultos. Esto significa que las políticas públicas de juventud para prevenir el consumo riesgoso de alcohol deben tener por cometido que los y las jóvenes eviten el consumo de alcohol o lo realicen de manera poco riesgosa por su voluntad. Es decir, por el convencimiento de que es lo mejor para su integridad, más no porque esté prohibido o porque un adulto les dijo que es lo mejor para ellos.

Finalmente, se debe considerar que el problema del consumo de alcohol, en general, no es exclusivo de la juventud y no necesariamente comienza ni termina en ella, pese a que la edad de inicio del dicho consumo se presenta mayoritariamente en la juventud, por lo que, las políticas públicas de juventud de prevención del alcoholismo y de accidentes de tránsito a causa de éste deberán ser desarrolladas con un modelo de transversalidad generacional y participativo que incluya a padres de familia, instituciones académicas, instituciones gubernamentales, empresas que propicien este consumo, instancias infantiles, instancias de juventud y a la misma juventud como generadora de su propio cambio.

#### **4.2 Los accidentes de tránsito.**

Los accidentes de tránsito se convierten en un tema de interés para la salud pública toda vez que atentan contra la integridad no sólo de los conductores infractores, sino también de los peatones, acompañantes y de los demás conductores que se encuentran transitando en las vialidades.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que “las lesiones causadas por el tránsito son la octava causa mundial de muerte, y la primera entre jóvenes de 15 a 29 años. Las tendencias actuales demuestran que, si no se toman medidas

urgentes, los accidentes de tránsito se convertirán en 2030 en la quinta causa de muerte” (OMS, 2013: 2).

A nivel mundial, el 62% de los accidentes de tránsito suceden principalmente en 10 países, encontrándose México en el séptimo lugar: India, China, Estados Unidos, Rusia, Brasil, Irán, México, Indonesia, Sudáfrica y Egipto (Secretaría de Salud, 2010: 5). Además la Organización Mundial de la Salud señala que “los países de ingresos medios son los que tienen mayores tasas de mortalidad por accidentes de tránsito, es decir, 20.1 por 100 000, en comparación con 8.7 en los de ingresos elevados y 18.3 en los de ingresos bajos. El 80% de las muertes por accidentes de tránsito tienen lugar en los países de ingresos medios, que representan el 72% de la población mundial pero sólo tienen el 52% de los vehículos registrados en todo el mundo” (OMS, 2013: 3). Los países de ingresos altos representan al 12% de la población mundial y poseen el 47% de los autos registrados en el mundo, pero sólo representan el 8% de la mortalidad mundial por accidentes de tránsito (ibídem). Es decir, que pese a que los países de ingresos medios tienen menos vehículos por habitante comparados con los de ingresos altos, tienen un porcentaje mayor de accidentes de tránsito.

Por su parte, el INEGI reporta que en el año 2008, 17,062 personas fallecieron a consecuencia de los accidentes de tráfico de vehículo de motor. Sin embargo, la Secretaría de Salud estima que más de 24,000 personas fallecen por esta misma causa. Estas cifras no coinciden dado que los registros no siempre se realizan de manera adecuada por lo que se pierde información en codificaciones y diagnósticos inadecuados (INEGI, 2010, citado por la Secretaría de Salud, 2010: 5).

Según el Segundo Informe sobre la situación de la seguridad vial de la Secretaría de Salud (SSA) en 2012, los accidentes de tránsito son:

La causal número uno de muertes entre niños, adolescentes y adultos jóvenes desde los 5 hasta los 35 años de edad. Además de estas altas cifras, cada año los accidentes de tráfico originan más de 350 mil lesiones graves que requieren hospitalización, y más de un millón de lesiones que requieren atención médica. Los accidentes de tráfico

son la segunda causa de discapacidad motora permanente y hay alrededor de 860 mil mexicanos viviendo actualmente con una discapacidad motora a causa de un siniestro vial. Además son la segunda causa de orfandad en el país (Secretaría de Salud, 2012: 1).

Por otra parte, en México se registraron 455,085 accidentes de tránsito, resultando de dichos accidentes 172,186 heridos y 16,559 muertos en el año 2010. Dichos accidentes afectan principalmente a jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, con 5,475 muertos, siendo casi una tercera parte del total de defunciones registradas (ibídem: 11). Por ello, el Programa de Acción Específico de Seguridad Vial 2007-2012, elaborado por la Secretaría de Salud ha considerado a este rango de edad como objetivo prioritario (personas de 15 a 29 años de edad).

El Segundo Informe Sobre la Situación de la Seguridad Vial en México, elaborado por la Secretaría de Salud a través del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA), señala que los sistemas de información mexicanos no son oportunos ni confiables, pues según las estimaciones cada año fallecen más de 20,000 personas a causa de los accidentes viales y los datos de las aseguradoras de vehículos registran más de 2,000,000 accidentes por año (sólo de autos asegurados), mientras los datos oficiales revelan sólo 500 mil accidentes en el mismo lapso, sin que existan datos certeros sobre la presencia de alcohol en dichos accidentes, uso de cinturón de seguridad, uso de sillas para infantes y otros factores que influyen en la incidencia de accidentes de tránsito.

Finalmente, se encuentra que los accidentes de tránsito no son exclusivos de los hombres, pero sí son éstos los más afectados en dichos accidentes. Una posible explicación podría encontrarse en la tendencia al riesgo que existe en la construcción de las masculinidades hegemónicas mencionadas con anterioridad, en las cuales la conducción vehicular, la velocidad, no usar cinturón de seguridad y la propensión al riesgo representan la reivindicación de la virilidad de los varones. No obstante, la influencia de los medios de comunicación y los contenidos televisivos, así como los de internet, pueden ejercer influencia sobre la percepción que se tiene sobre algunas conductas que vuelven riesgosa la conducción vehicular.

### **4.3 El consumo de alcohol y los accidentes de tránsito en la juventud.**

Según la Organización Mundial de la Salud:

El consumo nocivo de alcohol es uno de los principales factores de riesgo evitables de los trastornos neuropsiquiátricos y otras enfermedades no transmisibles, como las cardiovasculares, la cirrosis hepática y diversos cánceres [...] Una proporción importante de la carga de morbilidad atribuible al consumo nocivo de alcohol consiste en traumatismos intencionales o no intencionales, en particular a los debidos accidentes de tránsito, violencia y suicidios. Las lesiones mortales atribuibles al consumo de alcohol suelen afectar a personas relativamente jóvenes (OMS, 2010: 5).

Casanova, Borges, Mondragón, Medina y Cherpitel mencionan que “el consumo de alcohol es un factor de riesgo para la mortalidad por accidentes de vehículos de motor. Sin embargo, son pocos los estudios realizados en México sobre el papel que desempeña el consumo de alcohol en los accidentes vehiculares que no son fatales” (Casanova, *et al.*, 2001: 3).

Al respecto, en la Encuesta Nacional de Adicciones 2011 se señala que:

Al igual que en otros problemas de salud pública, los programas de prevención y tratamiento de las adicciones, deben estar sustentados en la información, la cual deberá ser confiable, científicamente sustentada, que dé cuenta de las características del fenómeno, de los factores que inciden en las adicciones desde la disponibilidad de las sustancias, las de mayor consumo, la percepción de daño y riesgo; asimismo indagar sobre las alternativas de prevención y tratamiento que ofrecen en nuestro país” (SSA, 2012: 11).

La misma encuesta señala que México “ha estado a la vanguardia epidemiológica de las adicciones, ya que desde el año 1980, se han realizado cinco encuestas nacionales, en 1988, 1993, 1998, 2002 y 2008” (SSA, 2012: 11). No obstante, los estudios realizados han estudiado poco la relación entre alcohol, accidentes de tránsito y juventud. Cabe decir que en los diversos estudios de accidentes de tránsito, alcohol y juventud, existen variaciones importantes entre las edades que se

consideran para tomar en cuenta a una persona como joven. Algunos incluso, llegan a tomar en cuenta la palabra adolescencia en lugar de juventud, lo que dificulta el tratamiento adecuado del tema de manera transversal en las distintas instancias que realizan estudios y/o políticas de juventud en la materia.

Según el Banco Mundial (BM) “en el año 2008 la mortalidad general mostró un pronunciado asenso. Entre los jóvenes, la principal causa ha sido el brusco incremento de la mortalidad por homicidio, el primer factor desde 2008. La mortalidad por accidentes de tránsito ha aumentado levemente” (Banco Mundial, 2012: 23). De esta forma, la mortalidad de jóvenes de entre 10 y 29 años por accidentes de tránsito representa 12 defunciones por cada 100,000 habitantes, en el año 2010 en México (BM, 2012: 23).

La Organización Mundial de la Salud señala que:

El uso nocivo de alcohol tiene graves repercusiones en la salud pública y es considerado como uno de los factores de riesgo de la mala salud a nivel mundial [...] El uso nocivo de alcohol contribuye de manera importante a la carga mundial de morbilidad, y ocupa el tercer lugar entre los principales factores de riesgo de muerte prematura y discapacidad a nivel mundial. Se estima que en 2004 murieron en todo el mundo unos 2.5 millones de personas, incluidos 320,000 jóvenes de 15 a 29 años, por causas relacionadas con el alcohol. (OMS, 2010: 5).

Según el Informe sobre la Situación de la Seguridad Vial, México 2015, elaborado por la Secretaría de Salud, “las lesiones causadas por accidentes de tránsito siguen encontrándose entre las diez principales causas de muerte. En el 2014, se registraron 15,886 defunciones, cifra un 0.9% menor que lo registrado en el año previo. Con ello se calcula una tasa de 13.3 muertos por cada 100,000 habitantes” (SSA, 2016: 14). De manera adicional, “en el 2014, se registraron 26,389 egresos hospitalarios por lesiones causadas por el tránsito” (SSA, 2016: 21). Sin embargo, este Informe no proporciona una cifra exacta de jóvenes que hayan estado involucrados o fallecido en accidentes de tránsito.

Por otra parte, según este mismo Informe:

El alcohol está comúnmente presente en las lesiones causadas por el tránsito. Durante el 2014 se reportó que en el 9.3% de todos los accidentes de tránsito el conductor responsable tenía aliento alcohólico; en el 2015, el 9.95% de las 2,301 autopsias realizadas a personas fallecidas en el tránsito dieron positivo a alcohol; el 9.94% de los usuarios de urgencias por lesiones causadas por el tránsito durante el mismo año fueron reportados como que consumieron alcohol durante las seis horas previas (SSA, 2016: 32).

Además, el Informe señala que “se tienen registros que durante el 2015 se realizaron al menos 21,781 operativos, aplicando un total de 985,874 alcoholimetrías (13% de ellas positivas)” (SSA, 2016: 37). Lo anterior permite ver la alta tendencia existente de conductores que viajan en vehículos de motor bajo los efectos del alcohol. De forma adicional, en el año 2014 se registraron 378,240 accidentes de tránsito, de los cuales 23,100 fueron ocasionados por alcohol, 225,812 no fueron ocasionados por el alcohol y en 129,328 de ellos se desconoce su relación con el alcohol (SSA, 2016: 90). Habiendo un número de accidentes tan alto en los que se desconoce si fue ocasionado por el consumo de alcohol, permite vislumbrar que las estadísticas y datos presentados podrían ser mayores considerando que la recolección de los datos es todavía muy imprecisa en muchas ocasiones.

Asimismo, el informe revela que “los accidentes de tránsito son una de las causas de muerte más importantes en el mundo, en especial entre los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 29 años” (SSA, 2016: 7), pero no indica en cuántos o en qué porcentaje de accidentes se vieron involucradas personas jóvenes.

Un estudio de la aseguradora de vehículos AXA, citado en la revista Forbes con fecha del 12 de agosto de 2014, indica que en México:

Los accidentes viales son la segunda causa de muerte entre la población de 15 a 29 años de edad [...] El principal motivo por el cual los jóvenes sufren accidentes de automóvil es el alcohol y rebasar los límites de velocidad [...] Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, por cada joven que muere en las carreteras en el mundo,

otros 10 son lesionados de gravedad y algunos de ellos quedan con alguna discapacidad (Forbes, 2014).

Otro dato permite conocer que, de las 15,886 defunciones por accidentes de tránsito en 2014, se registró que 5,031 de ellas fue de los ocupantes de los vehículos, 2,317 de motociclistas, 324 ciclistas y 8,214 peatones (ibídem: 90). Es decir, que el 51.7% de las defunciones por accidentes de tránsito afectaron a los peatones: los más vulnerables.

La Encuesta Nacional de Adicciones (ENADIC) 2011, señala que el 32.8% de los encuestados contestó tener un consumo alto de alcohol, mientras el 71.3% contestó haber consumido alcohol por lo menos en una ocasión (SSA, 2011: 23). Asimismo, entre las personas de 12 a 17 años de edad, el 42.9% contestó haber consumido alguna vez alcohol y el 14.5% reportó tener un consumo de alcohol alto, teniendo una tendencia al alza comparado con el año 2008, donde los jóvenes de 12 a 17 años de edad que dijeron haber consumido alguna vez alcohol fueron el 31.7% de los encuestados y los que reportaron un consumo alto fueron el 13.1% (SSA, 2011: 25). Del mismo modo, el 55.2% de los encuestados respondió haber iniciado el consumo de alcohol antes de los 17 años de edad, mientras el 38.9% entre los 18 y los 25 años de edad (SSA, 2011: 28). Es decir, que el 94.1% de las personas que consumen alcohol iniciaron durante su juventud, antes de los 25 años de edad, por lo cual resulta totalmente justificable centrar los esfuerzos en materia de adicciones y prevención de accidentes a causa del alcohol entre la población joven.

Finalmente, las políticas públicas de juventud para prevenir los accidentes vehiculares a causa del alcohol, deben de ser promovidas para evitar riesgos a la salud de los jóvenes que pueden derivar en la pérdida de sus vidas. Además, al promover políticas de juventud para prevenir los accidentes de tránsito a causa del alcohol, se debe procurar la participación de diversas instancias de gobierno como las de educación, salud, tránsito y las de atención a la juventud, a fin de que la información se genere con una misma perspectiva de juventud que permita dirigir mejor los esfuerzos de dichas políticas. Asimismo, se debe considerar a la

población joven como sujetos de cambio capaces de generar modificaciones en sus hábitos y patrones de consumo, más que como personas que deben ser tuteladas por los adultos, esto quiere decir, que las personas jóvenes deben incurrir en prácticas de conducción vehicular y consumo de alcohol responsables por voluntad propia, más que por la imposición de las personas adultas.

## **5. Políticas públicas de juventud para la prevención de los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol: El Instituto Mexicano de la Juventud.**

### **5.1 El Instituto Mexicano de la Juventud.**

El Instituto Mexicano de la Juventud fue creado el 06 de enero de 1999 mediante el Decreto de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, lo anterior no significa que antes de esta fecha no se tuviera en la administración pública federal alguna instancia de atención y ejecución de políticas de juventud, ya que existió una Dirección General Causa Joven de la Comisión Nacional de Deporte, misma que dependía de la Secretaría de Educación Pública (Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, artículos 1 al 3 y Segundo Transitorio).

Lo anterior, significó replantear la estructura del área administrativa del gobierno federal destinada a diseñar e implementar la política nacional de juventud de manera distinta a la política nacional deportiva, logro importante en medida que se entiende que, si bien el deporte ha sido en múltiples ocasiones vinculada con la juventud, no todos los deportistas son jóvenes, ni tampoco todos los jóvenes son deportistas.

La creación del Instituto Mexicano de la Juventud plantea al mismo como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión y con domicilio en el Distrito Federal, que tiene por objeto definir e instrumentar la política nacional de juventud, representar al Gobierno Federal en materia de juventud y promover la coordinación entre los tres órdenes de gobierno las acciones que permitan mejorar la calidad de vida de las personas de entre 12 y 29 años de edad, según lo establece la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Por otra parte, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud señala que éste debe trabajar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social a fin de mejorar la

calidad de vida de la juventud mexicana y promover el conocimiento, ejercicio y respeto de los derechos de los jóvenes, así como promover su desarrollo personal, cultural y económico.

En lo que concierne a las políticas nacionales de juventud de prevención de accidentes de tránsito a causa del alcohol, cabe mencionar que la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud obliga a esta dependencia a elaborar el Programa Nacional de Juventud (PROJUVENTUD) con el objeto de orientar la política nacional en materia de juventud y que debe ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Asimismo, dentro de las atribuciones del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) establecidas en la ley, se encuentran el celebrar y concretar acuerdos y convenios con las entidades federativas y los municipios para desarrollar programas y proyectos en conjunto, así como realizar estudios y estadísticas sobre temas de juventud.

En todo lo que se refiere a políticas de juventud en materia de accidentes de tránsito y consumo de bebidas alcohólicas, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud señala como atribución de dicha dependencia elaborar programas y “cursos” de orientación e información con las dependencias y entidades de la administración pública federal sobre adicciones, derechos humanos, nutrición, educación sexual, salud reproductiva, cultura de la no violencia y no discriminación, equidad de género, medio ambiente, jóvenes en situación de exclusión y vivienda (Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, artículo 4, apartado XIII).

Para poder analizar de manera más completa la labor del Instituto Mexicano de la Juventud, así como su forma de operación e instrumentación de las políticas de juventud en la materia que concierne a este trabajo, resulta necesario analizar con detenimiento el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 y las Políticas de Operación del Instituto Mexicano de la Juventud 2015.

Finalmente, es importante señalar que para que una política pueda ser considerada pública es necesario que ésta se desarrolle en el marco de un régimen democrático y que incorpore la participación de la ciudadanía en las diferentes etapas de su proceso. En el caso del Instituto Mexicano de la Juventud para la elaboración del Programa Nacional de Juventud se llevó a cabo una consulta de carácter nacional para el diseño de dicho Plan. Además, el Instituto Mexicano de la Juventud conforma el Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud, mismo que es renovado cada dos años, mismo que se renueva por mitad cada año mediante el principio de insaculación y no reelección, respetando la equidad de género. Dicho Consejo

Tiene por objeto conocer el cumplimiento dado a los programas dirigidos a las y los jóvenes tanto del Instituto como de las demás Secretarías y Entidades, opinar sobre los mismos, recabar la opinión de los ciudadanos interesados en políticas públicas en materia de juventud y presentar sus resultados y opiniones al Director General del Instituto, formulando, en su caso, las propuestas correspondientes (IMJUVE, 2016: 1).

Sin embargo, una debilidad de este Consejo es que para poder ser miembro, es necesario tener de 18 a 29 años de edad cumplidos el día de la postulación, lo que reafirma que no necesariamente se buscan a expertos en políticas públicas de juventud para formar parte de dicho cuerpo colegiado, sino que se buscan representantes de la población juvenil, eso sin considerar que en su integración se excluye a las personas jóvenes menores de edad.

## **5.2 El Programa Nacional de Juventud 2014-2018: Programas y políticas del Instituto Mexicano de la Juventud de cuidado del cuerpo.**

El Programa Nacional de Juventud 2014-2018 (PROJUVENTUD) se compone de varios apartados, entre los que destacan la introducción, el marco normativo, diagnóstico, alineación de los objetivos del Plan Nacional de Juventud con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores del sistema integral de seguimiento.

En el diagnóstico del PROJUVENTUD se refiere la prevalencia del consumo de drogas ilegales, conforme a los estudios de la Encuesta Nacional de Adicciones 2011, mismo que ha tenido un comportamiento estable entre los jóvenes cuyas edades oscilan entre los 12 y los 17 años de edad (IMJUVE, 2014).

Por otra parte, el PROJUVENTUD apunta que en la Encuesta Nacional de Adicciones, se indica que el consumo de bebidas alcohólicas entre los jóvenes aumentó significativamente entre los años 2005 y 2010, ya que para el primer año referido, el 42.1% de los jóvenes encuestados dijo haber bebido en alguna ocasión alguna bebida con alcohol, mientras en el segundo año mencionado, 52% respondió haber consumido alguna bebida con alcohol en al menos una ocasión.

Un aspecto que resulta importante resaltar es la mención que hace el PROJUVENTUD 2014-2018, sobre cuatro de las cinco principales causas de muerte de la población juvenil: accidentes, accidentes de tránsito, agresiones y lesiones auto infligidas intencionalmente (2014). En este sentido, debe considerarse, que las causas de muerte mencionadas, pueden ser evitadas, en medida de que se diseñen políticas que contribuyan a la prevención de los factores que originan estas causas de muerte.

Del mismo modo, debe mencionarse que, entre las causas de muerte señaladas, se encuentran los accidentes de tránsito, sin embargo, no se indica cuántos o qué porcentaje de ellos han sido originados por la conducción vehicular bajo los efectos del consumo de alcohol o de alguna otra droga legal y/o ilegal, por lo cual, una medida que se puede implementar desde el Instituto Mexicano de la Juventud en coordinación con la Secretaría de Salud y las instancias de tránsito y movilidad es la capacitación necesaria al personal de dichas dependencias a fin de desarrollar un registro preciso sobre la cantidad de accidentes ocasionados por consumo de alcohol y qué cantidad de éstos son originados por personas jóvenes.

Dicho lo anterior, debe tenerse presente una paradoja referente a la vida juvenil, la juventud es una etapa de vida en la cual los individuos gozan generalmente de buena salud y pocas posibilidades endógenas de morir en comparación con

personas de mayor edad. Empero, la población juvenil está expuesta a diversos factores externos que ponen en peligro su integridad, tales como las adicciones, los accidentes de tránsito, los desórdenes alimenticios, agresiones físicas y suicidios, entre otras.

El Programa Nacional de Juventud 2014-2018 considera como su segundo objetivo el “Promover condiciones para que las y los jóvenes tengan un entorno digno a través de esquemas de salud, convivencia y seguridad” (PROJUVENTUD, 2014: 55). Dentro de este segundo objetivo, se establece como la “estrategia 2.1. Participar en el fomento de políticas para la salud integral de las personas jóvenes” y considera como la línea de acción 2.1.8 “Impulsar acciones de información sobre las adicciones de las y los jóvenes al tabaco, el alcohol y las drogas ilegales” (PROJUVENTUD, 2014: 56).

En este objetivo se limita a considerar como labor preventiva las acciones informativas para la población joven sobre las adicciones, probablemente bajo el supuesto de que las personas que consumen alcohol lo hacen porque desconocen los efectos nocivos que éste tiene sobre su salud. No obstante, es importante que las políticas no se limiten exclusivamente a informar sobre los perjuicios del consumo de alcohol, ya que aun cuando se tiene acceso a esta información existe la posibilidad de incurrir en su ingesta. Es importante ir más allá de la disuasión del consumo de alcohol para llegar al convencimiento del cuidado de la salud y ofrecer alternativas satisfacer las necesidades que orillan a dicho consumo de formas más saludables.

Por otra parte, la estrategia 2.2 considera “diseñar estrategias para la reducción de conductas de riesgo que afecten la salud de las y los jóvenes” (PROJUVENTUD, 2014: 56), mientras incluye como sus líneas de acción 2.2.1 “promover campañas que incentiven el autocuidado en la población juvenil como herramienta de protección; 2.2.2 contribuir en las estrategias para la prevención de accidentes de tránsito en población juvenil, y; 2.2.3 fomentar campañas de consumo responsable de alcohol de la población juvenil” (PROJUVENTUD, 2014: 56-57). Las líneas de

acción descritas en el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 contemplan el facilitar el acceso a la información sobre las adicciones y los accidentes de tránsito a la población joven.

Resulta necesario que este plan del Instituto Mexicano de la Juventud se desarrolle de manera coincidente con las acciones que ya ejecuta la Secretaría de Salud para generar información precisa y acciones coordinadas que tiendan a disminuir los accidentes de tránsito y el consumo de alcohol en la juventud de manera conjunta. De otro modo, se podría incurrir en duplicidad de funciones que sólo derivan en programas que funcionan de manera aislada con un mismo fin pero desde dependencias diferentes.

### **5.3. Las Políticas de Operación 2016 del Instituto Mexicano de la Juventud.**

#### **5.3.1. Programa E016 Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud.**

Según el Instituto Mexicano de la Juventud por medio de este programa “busca dar cumplimiento a las facultades que la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud le confiere (al Instituto), ya que los tipos de apoyo y sus modalidades están enfocados a brindar diversos servicios de atención relacionados con el desarrollo social, cultural y humano de las personas jóvenes” (IMJUVE, 2016: 4). Este programa funciona en dos modalidades: Concursos; Becas, y; Apoyo a proyectos y acciones para jóvenes.

De acuerdo con las Políticas de Operación del Instituto Mexicano de la Juventud, el Programa E016 Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud busca atender las causas de las siguientes problemáticas: “(1) dificultades para la inserción en el mercado laboral, (2) la desvinculación entre los jóvenes y el entorno que los rodea, (3) la deficiente formación y desarrollo de habilidades que permitan el desarrollo personal, (4) la escasa educación sexual y reproductiva que conduce a una mayor incidencia de embarazos en adolescentes” (IMJUVE, 2016: 1). De la misma forma, el IMJUVE indica que los efectos más importantes de las

problemáticas citadas son: “(1) alta incidencia de pobreza entre la población joven, (2) desaprovechamiento del bono demográfico que actualmente goza el país y (3) elevada victimización de los jóvenes” (IMJUVE, 2016: 1).

Finalmente, el Instituto Mexicano de la Juventud justifica la operación de este Programa con su alineación con el Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2014-2018. De manera específica señala que:

El Programa E016: Generación y Articulación de políticas públicas integrales de juventud se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en la Meta II: México Incluyente, Objetivo 2.2: Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, Estrategia 2.2.2: Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población. Respecto del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2014-2018 se enmarca en el Objetivo 4: Construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas, Estrategia 4.1: Consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo a través del impulso y coordinación de acciones para fortalecer su acceso a la educación, participación social, trabajo, vivienda y salud (IMJUVE, 2016:3).

#### **5.3.1.1 Modalidad de concurso: De joven a joven por la salud integral a través del arte y la cultura.**

Entre los concursos que realiza el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) se encuentran el Concurso Juvenil de Debate Político, el Premio Nacional de la Juventud, Jóvenes Creadores de Arte Popular Mexicano, Concurso Ritmo Joven y el concurso De joven a joven por la salud integral a través del arte y la cultura.

De acuerdo con las políticas de operación 2016 del Instituto Mexicano de la Juventud, el Concurso “De joven a joven por la salud integral a través del arte y la cultura” es de carácter nacional y es ejecutado por la Dirección de Salud, Equidad y Servicios a Jóvenes del IMJUVE. Según las Políticas de Operación, el objetivo de esta modalidad es

Promover la reflexión entre las y los jóvenes acerca de distintas temáticas sociales, mediante expresiones artísticas como el fotocartel y el video, que incidan en el desarrollo de sus comunidades por medio de la inclusión de la perspectiva de juventud, género y derechos humanos, y que ayuden a reducir las carencias sociales y los niveles de pobreza (Políticas de operación IMJUVE, 2016: 12).

Los ejes temáticos de este concurso en ambas disciplinas (fotocartel y video), son: 1. Prevención del embarazo no planificado en la adolescencia. 2. Prevención de adicciones. 3. Acceso y uso de los sistemas de salud pública (promover el aprovechamiento de las diferentes opciones: IMSS, ISSSTE y Seguro Popular). (IMJUVE, 2016: 12).

Las categorías de participación son cuatro, conforme a la edad de los participantes. La categoría A, es para jóvenes de 12 a 15; la categoría B, para jóvenes de 16 a 19; la C de 20 a 24, y; la D de 25 a 29 años de edad. En cada categoría se premia a un ganador de cada disciplina y se otorga un premio de \$20,000 pesos a cada ganador.

De acuerdo con los Indicadores de Programas Presupuestarios de Articulación de políticas públicas integrales de juventud del Instituto Mexicano de la Juventud el componente B Concursos para estimular la participación social de los jóvenes en la denominación Porcentaje de las y los jóvenes que participan en la categoría de joven a joven por la salud integral, los resultados son calculados en función de la “(Sumatoria de jóvenes que participaron en la categoría de joven a joven por la salud integral / Total de jóvenes que postularon en la categoría de joven a joven por la salud integral)\*100”, cuya unidad de medida jóvenes y la meta anual para el ejercicio fiscal 2016 fue de 92.16, mientras su avance o logro reportado fue de 213.78 (IMJUVE, 2016).

La evaluación de este programa resulta confusa por diversas razones:

1. Su indicador es construido en función de los jóvenes participantes y jóvenes postulados en el Concurso de joven a joven por la salud integral pero no es clara la diferencia entre jóvenes participantes y jóvenes postulados;

2. Resulta poco comprensible la razón de dividir a la cantidad de jóvenes participantes entre la cantidad de jóvenes postulantes para después multiplicar el resultado por 100;

3. La meta programada para el ejercicio fiscal 2016 fue de 92.16 jóvenes, pero la meta alcanzada fue excesivamente superior que lo programado por 213.78 jóvenes, lo cual podría deberse a una programación anual deliberadamente inferior a la que se podría alcanzar con una programación más objetiva con el objetivo de rebasar metas sin necesidad de incrementar la productividad y la eficiencia administrativa, y;

4. El indicador está diseñado para medir exclusivamente la eficiencia administrativa, pero no mide el impacto que el programa tiene sobre la salud integral de los jóvenes mexicanos, ya que se calcula exclusivamente con la cantidad de jóvenes participantes y no con el impacto logrado en la disminución de embarazos no planeados o en la prevención de adicciones, pese a que los ejes temáticos de este Concurso son los embarazos no planeados, la prevención de adicciones y el acceso a la salud pública.

Existe la probabilidad de que el indicador sea calculado en función de la cantidad de jóvenes participantes y no en función de índices que permitan medir la disminución de embarazos no planeados y adicciones, porque el impacto de este Concurso en dichos temas sea demasiado baja o nula. Además, este tipo de programas son característicos de las políticas "light" señaladas en capítulos anteriores, ya que su incidencia en las condiciones de vida de la población joven son limitadas.

### **5.3.1.2 Modalidad apoyo a proyectos y acciones para jóvenes: Categoría PROJUVENTUDES, Proyectos y acciones en pro del desarrollo juvenil.**

Esta categoría es ejecutada por la Dirección de Enlace con Organizaciones Juveniles del IMJUVE y tiene como objetivo “estimular la participación, la creatividad y la responsabilidad social de la juventud, a través del apoyo a diversas acciones que emprendan los actores sociales a favor del desarrollo integral de las y los jóvenes mexicanos y sus comunidades” (IMJUVE, 2016: 39).

Este programa está dirigido a Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación que atiendan a jóvenes de entre 12 y 29 años “mediante el desarrollo de proyectos en materia de bienestar, inclusión, participación y prosperidad; de conformidad con los objetivos del Programa Nacional de Juventud 2014-2018” (IMJUVE, 2016: 39). Este programa se realiza mediante una convocatoria anual que publican de manera conjunta el Instituto Mexicano de la Juventud y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Las etapas de este programa son: recepción de solicitudes, dictaminación, asignación de recursos, entrega y supervisión. Es necesario que para ello, las organizaciones participantes estén constituidas legalmente. El monto económico a otorgar es de máximo \$50,000 pesos por agrupación.

De acuerdo con los Indicadores de Programas Presupuestarios de Articulación de políticas públicas integrales de juventud del Instituto Mexicano de la Juventud el componente C Apoyos a proyectos y acciones para jóvenes en la denominación Porcentaje de proyectos grupales y colectivos juveniles apoyados en el marco de la Convocatoria Projuventudes, el indicador se calcula de la siguiente manera:  $(\text{Número de proyectos colectivos apoyados} / \text{número de proyectos colectivos recibidos}) * 100$ , y la meta programada para el ejercicio fiscal 2016 fue de 33.3, mientras la meta alcanzada fue de 33.3, es decir, tuvo un cumplimiento del 100%.

No obstante, el indicador para evaluar este programa es de carácter administrativo ya que mide la eficiencia con que se desarrolló el programa en función de la cantidad de proyectos apoyados entre la cantidad de proyectos recibidos, pero no

permite conocer el impacto que se generó en las temáticas establecidas por la Convocatoria Projuventudes, que son: Acceso a la alimentación, Rezago educativo, Acceso a la salud y derecho al trabajo, dejando en manos de las organizaciones de la sociedad civil favorecidas el impacto social que se pueda lograr en dichas temáticas sin que este mismo impacto pueda ser evaluado por el Instituto Mexicano de la Juventud.

Respecto a la evaluación que el IMJUVE hace a las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, éstas sólo reportan la comprobación de los recursos económicos que se les asigna con facturas y la cantidad de jóvenes beneficiarios con los diversos proyectos que estas organizaciones ejecutan. Sin embargo, en lo que concierne a las temáticas de la Convocatoria, como acceso a la salud, el IMJUVE no mide el impacto social que los proyectos realizados por las organizaciones de la sociedad tienen sobre los jóvenes mexicanos, ya que sólo mide a cuántos de ellos se logró llegar con cada proyecto.

No obstante, de los programas de juventud que ejecuta el IMJUVE, éste es uno de los que permiten mayor participación de la sociedad civil pero se limita a ministrar recursos económicos para que sean las organizaciones de la sociedad civil quienes intenten incidir en las condiciones de vida de las personas jóvenes relacionadas con las temáticas de la Convocatoria Projuventudes. Es decir, el Instituto Mexicano de la Juventud sólo entrega dinero a las organizaciones de la sociedad civil para que intenten atender algunas condiciones juveniles pero no las acompaña de manera profesional para lograr de mejor forma su cometido, ni evalúa el impacto que los proyectos de las organizaciones beneficiadas tienen en los jóvenes mexicanos.

Además, la temática de acceso a la salud de la Convocatoria Projuventudes es tan diversa que los proyectos presentados por las organizaciones de la sociedad participantes, pueden intentar atender a problemáticas muy diversas, desde obesidad y desórdenes alimenticios, hasta adicciones y embarazos no planeados. Del mismo modo, la eficiencia en el proceso de gestión de los recursos ministrados

a las organizaciones de la sociedad beneficiarias es baja, ya que la Convocatoria se publica cada año en el mes de abril y cierra en el mes de mayo.

Cabe mencionar que el recurso es ministrado entre el mes de septiembre y octubre, y a las organizaciones beneficiarias se les exige haber ejercido los recursos ministrados antes del mes de diciembre del año fiscal correspondiente y realizar la comprobación del gasto con actividades realizadas a lo largo de ese mismo año fiscal. En pocas palabras, el recurso tarda hasta seis meses en ser ministrado a las organizaciones civiles beneficiarias, debe ser ejercido en menos de dos meses en un proyecto que debe tener una duración de un año y se debe comprobar el ejercicio en menos de un mes. A este proceso de gestión poco eficiente, debe sumarse que el IMJUVE no mide el impacto que se tiene a través de esos proyectos en las condiciones de vida de la juventud y que además, deja tan importante tarea exclusivamente en manos de las organizaciones de la sociedad, ya que su labor se reduce a entregar recursos económicos y exigir su comprobación.

### **5.3.2. Programa U008 Subsidio a programas para jóvenes.**

Este programa tiene por objetivo específico “coordinar mediante políticas o acciones para consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo” (IMJUVE, 2016: 7). Dentro de este programa hay tres modalidades: Estados y municipios, instituciones educativas y capacitación y formación.

Dentro de la modalidad estados y municipios hay diversas categorías como el Esquema Vivienda Joven, Casas del Emprendedor, Centros Poder Joven, Red Nacional de Programas de Radio y Televisión Poder Joven y Proyectos Locales Juveniles. Por la relación con el tema de este trabajo, trataremos las categorías de Centros Poder Joven y Proyectos Locales Juveniles.

En la modalidad instituciones educativas solo se tiene una categoría y es la de Joven-es servicio, mientras en la modalidad de capacitación y formación se tiene la categoría Diplomado en Políticas Públicas de Juventud, mismo que es desarrollado en conjunto con el Centro de Investigación de Juventud de la Universidad Nacional

Autónoma de México. Estas últimas dos categorías son de nuestro interés por su relación con la prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol.

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Juventud, este Programa surgió para “fortalecer y articular la política pública en favor de las personas jóvenes, a través de acciones de coinversión con los órdenes de gobierno Estatal y Municipal, mediante sus instancias estatales y municipales de juventud, así como apoyar a las instituciones educativas públicas de nivel superior y técnico medio superior” (IMJUVE, 2016: 3).

Finalmente, la justificación de este programa es la misma que la del Programa E016: Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud, enmarcándolo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2014-2018.

#### **5.3.2.1 Modalidad estados y municipios: Centros Poder Joven.**

La Dirección de Bienestar y Estímulos a la Juventud del IMJUVE es la responsable de operar este programa que consiste en asignar recursos económicos a instancias estatales y municipales de atención a la juventud a fin de contribuir al equipamiento, financiamiento de algunos programas que dichas instancias operan, pago de servicios básicos, material de promoción, material y artículos de papelería para oficina, hardware, vestuarios y adecuaciones físicas de los inmuebles de las instancias de atención a la juventud en los municipios participantes.

Los montos asignados a cada instancia de atención juventud municipal pueden ser hasta de \$80,000 pesos para Centros Poder Joven de Nueva Creación o para Centros Poder Joven modelo (aquellos que ya están en funcionamiento y cumplen de manera puntual sus obligaciones con el IMJUVE, tales como cierto número mínimo de beneficiarios por año) y hasta \$50,000 pesos para Centros Poder Joven en funcionamiento, que no son beneficiarios de este programa por primera vez.

Este programa tiene la virtud de exigir a las instancias de juventud participantes, cumplir con un número mínimo de participantes y contar con al menos tres áreas de servicio para los jóvenes. Entre ellas están la zona 360, zona TIC y zona interactiva. La zona TIC tiene como finalidad acercar a las tecnologías de la información y comunicación a los jóvenes para reducir la brecha digital, mientras la zona 360 pretende atender las necesidades y problemas de los jóvenes, tales como las adicciones y los accidentes de tránsito, y la zona interactiva propicia espacios de esparcimiento sano para los jóvenes.

Cada año la red de Centros Poder Joven crece y se estima que cuenta con más de 400 espacios en todo el país (IMJUVE, 2016). Otra de las ventajas de este programa es que además de promover el equipamiento de las instancias que atienden a la juventud, una parte del recurso que se asigna a los Centros beneficiarios puede ser utilizado para la ejecución de un programa específico de atención a la juventud.

Además, para garantizar que el recurso asignado a cada Centro Poder Joven logre su cometido, las instancias beneficiarias son responsables de comprobar el ejercicio del recurso que se les asignó y de realizar un padrón de beneficiarios que evalúa el Instituto Mexicano de la Juventud. Entre los requisitos para comprobar que los beneficiarios sean reales, está la Clave Única de Registro de Población de cada joven beneficiario. Las instancias que cumplen satisfactoriamente estos requisitos, pueden participar el siguiente año en el mismo programa para volver a ser beneficiarios con otra asignación presupuestal. Esta convocatoria es de carácter anual.

Cabe precisar que el alcance regional de este programa es muy amplio, ya que tiene presencia en todas las entidades federativas del país. Sin embargo, su impacto en los municipios depende de la voluntad de los presidentes municipales, pues para que un municipio pueda ser seleccionado es necesario que el Presidente Municipal lo solicite al Instituto Mexicano de la Juventud, solicitud que se encuentra sujeta a la suficiencia presupuestal del IMJUVE.

Del mismo modo, en los Indicadores de Programas Presupuestarios del año fiscal 2016 de subsidios a programas para jóvenes, el Instituto Mexicano de la Juventud evalúa este programa de manera conjunta con los programas Mi primer vivienda, vivienda para jóvenes, emprendedores juveniles, red nacional de programas de radio y TV y locales juveniles. Y la forma de evaluarlo es con la siguiente fórmula:

$$\left[ \frac{\text{(Número de solicitudes presentadas por municipios a las convocatorias de Mi Primer Vivienda, Vivienda para Jóvenes, Emprendedores Juveniles, Red Nacional de Programas de Radio y TV, Centros Poder Joven y Proyectos Locales Juveniles apoyadas)}}{\text{(Número de solicitudes presentadas por municipios a las convocatorias de Mi Primer Vivienda, Vivienda para Jóvenes, Emprendedores Juveniles, Red Nacional de Programas de Radio y TV, Centros Poder Joven y Proyectos Locales Juveniles presentadas)}} \right] * 100 \text{ (IMJUVE, 2016).}$$

De acuerdo con este indicador, la meta anual del IMJUVE para el año fiscal 2016 fue de 21.92%, mientras su logro alcanzado para ese mismo año fue de 51.35%. Es decir, la meta anual fue superada por más del doble del porcentaje programado. No obstante, con la información proporcionada resulta difícil saber con exactitud los logros del Programa Centros Poder Joven, pues la fórmula contempla la suma de solicitudes de subsidio aprobadas para diversos programas en conjunto, sin evaluar en algún otro indicador de manera exclusiva al programa Centros Poder Joven.

Por otra parte, este indicador sólo evalúa al programa en mención conforme a la eficiencia administrativa que tiene el IMJUVE para apoyar el mayor porcentaje posible de solicitudes presentadas, más no la forma en que los Centros Poder Joven inciden en las condiciones de vida de la población juvenil.

Empero, las instancias municipales están obligadas a reportar de manera mensual la cantidad de jóvenes beneficiarios en estos Centros a través de una plataforma digital, en la cual, para validar la veracidad de la información proporcionada por los municipios, es necesario que el personal adscrito a los Centros Poder Joven registren a cada beneficiario con su Clave Única de Registro de Población (CURP). En pocas palabras, el impacto de esta política se evalúa exclusivamente en función

de la cantidad de jóvenes que visitan los Centros Poder Joven, pero omite evaluar la forma en que se incide en las condiciones de vida de los jóvenes beneficiarios, en aspectos como las adicciones, la salud reproductiva, los desórdenes alimenticios e incluso, si tiene algún impacto en la disminución de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol en la juventud.

### **5.3.2.2 Modalidad estados y municipios: Proyectos Locales Juveniles.**

El objetivo de esta categoría es “impulsar acciones y programas en las entidades federativas y en los municipios, que promuevan el desarrollo integral de la población joven en un rango de edad de 12 a 29 años de edad” (IMJUVE, 2016: 48). De acuerdo con las Políticas de Operación, para que un proyecto local pueda ser elegido, debe ser presentado por alguna instancia estatal o municipal de atención a la juventud y el proyecto debe ser ejecutado con una coinversión económica de la instancia estatal o municipal y del Instituto Mexicano de la Juventud. Para que un proyecto pueda ser seleccionado, debe ir dirigido a atender “alguna carencia de la convocatoria” (IMJUVE, 2016: 48).

Sin embargo, la Convocatoria Proyectos Locales Juveniles 2016 indica que las directrices de dichos proyectos deben “incidir a la carencia de acceso a la alimentación a través de la implementación de un Comedor Poder Joven” (IMJUVE, 2016: 2). Asimismo, “los comedores deberán incorporar actividades extras sobre alimentación (tutorías académicas, pláticas nutricionales, cine debate, círculos de lectura, construcción de ciudadanía) relacionados con el desarrollo integral de las y los jóvenes beneficiarios” (IMJUVE, 2016: 48). Se da prioridad a los proyectos a los municipios que integran la Cruzada Nacional Contra el Hambre y a los polígonos que la Secretaría de Gobernación señala como prioritarios en 2016, así como a los diez estados con mayor rezago en nivel educativo, alimentación y salud.

Este programa resulta una réplica del programa de comedores comunitarios de la Secretaría de Desarrollo Social, pero en el apartado de las actividades extras que se deben realizar en los comedores poder joven, se pueden agregar actividades y

proyectos tendientes a disminuir el alcoholismo, más que los accidentes de tránsito, ya que los jóvenes que asisten a dichos comedores probablemente no tienen oportunidades económicas para conducir un vehículo de motor. Anteriormente, este programa apoyaba además otros tipos de programas de instancias municipales y estatales de juventud. Sin embargo, este año se ha visto limitado a comedores comunitarios para jóvenes, aunque uno de los requisitos de elegibilidad previstos en las Políticas de Operación 2016, es que el proyecto contribuya de manera directa y/o indirecta a cumplir con una de las líneas de acción del Programa Nacional de Juventud 2014-2018.

Los apoyos otorgados por instancia son de hasta \$600,000 pesos, pero por cada peso que invierte el IMJUVE, la instancia estatal o municipal debe invertir otro peso, es decir, es una inversión 50% - 50%. A los estados con mayor rezago en salud, educación y alimentación se les puede asignar un 20% más sin necesidad de que dicho estado coinvierta otro 20% más, siempre ese porcentaje que no rebase los \$120,000 pesos. Del mismo modo, a los municipios de dichos estados se les puede asignar hasta \$150,000 pesos más sin necesidad de coinvertir por ese monto adicional.

Este programa es evaluado de manera conjunta con el indicador citado en el Programa Centros Poder Joven y en consecuencia, sus resultados establecidos en los Indicadores de Programas Presupuestarios de subsidios a programas para jóvenes en el año fiscal 2016, son exactamente los mismos a los citados en la Modalidad estados y municipios: Centros Poder Joven. La virtud que este programa tiene, es que permite a las instancias municipales y estatales de la juventud implementar políticas locales de atención a problemáticas específicas de la circunscripción en que tienen operación con financiamiento del Instituto Mexicano de la Juventud, entre las cuales podrían ser atendidas las adicciones y los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol.

Sin embargo, durante el año fiscal 2016, según los Resultados de la Convocatoria Proyectos Locales Juveniles 2016, sólo se vieron beneficiados 77 municipios

localizados en 20 entidades federativas del país. Es decir, que el alcance territorial de este programa es muy reducido aunado a que la información proporcionada en el portal digital transparencia del IMJUVE no indica la temática que atienden los proyectos beneficiados en los municipios dichos, ni los montos económicos asignados a cada uno de ellos. Considerando que los accidentes de tránsito constituyen una de las primeras tres causas de mortalidad en la juventud mexicana y que las adicciones muestran una prevalencia alta en este mismo sector poblacional, este programa ofrece oportunidad de financiamiento a proyectos locales para su atención.

#### **5.3.3.1 Modalidad instituciones educativas. Categoría: Joven-es servicio.**

El área responsable de operar este programa es la Dirección de Coordinación Sectorial y Regional del IMJUVE. Su objetivo es “impulsar el desarrollo de proyectos que promuevan la participación social de las y los jóvenes, a través de acciones de servicio social comunitario” (IMJUVE, 2016: 52).

Este programa va dirigido a instituciones educativas de nivel superior y de nivel técnico medio superior que deseen implementar un proyecto de servicio social comunitario. Se da prioridad a los proyectos que atiendan municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, que formen parte de los Polígonos señalados como prioritarios por la Secretaría de Gobernación o a los 10 estados con mayor rezago educativo, alimentario y de salud. Cabe mencionar que esta prioridad fue implementada a partir de este año.

El monto asignado por proyecto es de \$800 pesos mensuales por prestador de servicio social, durante seis meses, es decir, un total de \$4,800 pesos. Además, cada proyecto deberá tener un mínimo de diez y un máximo de veinticinco prestadores de servicio social. Aunque las vertientes prioritarias de este programa son de carácter alimenticio por su relación con la Cruzada Nacional Contra el Hambre, esto es de carácter enunciativo y no necesariamente limitativo, pues las instituciones educativas pueden echar mano de este recurso económico y humano para desarrollar actividades tendientes a disminuir algunas conductas de riesgo

como el consumo de alcohol y los accidentes automovilísticos. Además, las labores desarrolladas en este proyecto pueden ser empatadas con el proyecto Construye T que la Secretaría de Educación exige a las instituciones educativas de nivel medio superior.

En lo que respecta a los indicadores de programas presupuestarios de subsidios a programas para jóvenes, el Instituto Mexicano de la Juventud evalúa exclusivamente la “Emisión de la convocatoria joven-es servicio” y denominado como “porcentaje de canales de difusión utilizados para la publicidad de la convocatoria joven-es servicio” y su indicador se calcula de la siguiente manera:  $((\text{Número de canales de difusión utilizados para publicar la convocatoria})/(\text{Número total de canales de difusión existentes})) * 100$ . La meta programada para el año fiscal 2016 fue de 100% y la meta alcanzada para ese mismo año fue 100%.

De acuerdo con los Resultados Joven-es Servicio, 70 proyectos fueron apoyados mediante este programa, de los cuales solamente 5 están dirigidos a la salud: “Mente Sana en Cuerpo Sano” perteneciente a un Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) del Estado de México (no se especifica cuál), “Escuela Saludable” correspondiente al Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Nayarit, “Joven-es Salud Digital” de la Universidad Autónoma de Nayarit, “Juventud es salud” de la Universidad Politécnica de Santa Rosa Jáuregui, Querétaro, “Fortalecimiento del acceso a servicios de salud de jóvenes universitarios mayas” de la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo, “Brigadas médicas” de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y “Asegura tu salud... Afiliatec” de Instituto Tecnológico Superior de Poza Rica, Veracruz (IMJUVE: 2016).

No obstante, en los Resultados de la Convocatoria Joven-es Servicio no se señalan los objetivos específicos de cada proyecto, por lo cual se desconoce si alguno de ellos intenta disminuir o erradicar las adicciones y específicamente el alcoholismo o los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol.

Una de las virtudes de este programa es que permite a las instituciones educativas participantes desarrollar de manera libre uno o más proyectos para atender condiciones específicas de su población juvenil, lo que permite seleccionar con libertad los objetivos de cada proyecto y la manera de alcanzarlos a través del servicio social comunitario.

Según la Convocatoria Joven-es Servicio, una de las temáticas de los proyectos es “Acceso a la salud” y consiste en “Iniciativas que promuevan el conocimiento y acceso a los servicios básicos de salud y fortalezcan su uso por parte de personas jóvenes: principalmente la obtención y uso del seguro facultativo” (IMJUVE: 2016). Es importante mencionar que éste es uno de los pocos programas del Instituto Mexicano de la Juventud que tiene como una de sus vertientes de atención la salud.

Empero, en lo que consiste su temática es limitante a la promoción de los servicios de salud, más que a la intervención a problemáticas específicas de salud en la juventud, tales como el suicidio, desórdenes alimenticios, sexualidad, adicciones y accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol, pese a que las adicciones son un tema de gran relevancia en la juventud. Es decir, que si bien este programa permite a las instituciones educativas beneficiadas obtener recursos económicos para proyectos de promoción de la salud juvenil a través del servicio social comunitario, su convocatoria no enuncia la posibilidad de desarrollar proyectos que tiendan a disminuir las adicciones en la población juvenil.

#### **5.3.4.1 Modalidad capacitación y formación. Categoría: Diplomado en políticas públicas de juventud.**

Este programa es financiado por el Instituto Mexicano de la Juventud y desarrollado en la vertiente académica por el Seminario de Investigación en Juventud de la Universidad Nacional Autónoma de México (SIJ-UNAM). El área responsable de operarlo es la Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud y su objetivo es “proporcionar herramientas teóricas y prácticas acerca de los procesos de diseño de políticas públicas con enfoque de juventud, que favorezcan un mayor asertividad

en el trabajo para los tomadores de decisión en el ámbito gubernamental, de la sociedad civil y legislativo” (IMJUVE, 2016: 56). Su población objetivo son académicos, tomadores de decisiones en materia de juventud, legisladores e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan políticas públicas de juventud.

El apoyo que el IMJUVE brinda a los interesados en cursar este Diplomado es una beca del 30% al 50% del costo total de dicho Diplomado. Cabe mencionar que el Diplomado es coordinado por José Antonio Pérez Islas, académico mexicano destacado por su contribución académica a los estudios de juventud. Asimismo, este Diplomado contribuye a brindar elementos de juicio a los tomadores de decisiones para desarrollar de manera más oportuna políticas de juventud. No obstante, este apoyo puede en ocasiones rendir frutos por periodos cortos, ya que muchas veces los beneficiarios son funcionarios públicos que ocupan cargos de atención a la juventud por poco tiempo. Este programa podría mejorarse privilegiando la formación del personal auxiliar de las instancias de juventud que perdura más tiempo en su encargo que los titulares de dichas áreas.

Según los indicadores de programas presupuestarios de subsidios a programas para jóvenes del Instituto Mexicano de la Juventud, este Diplomado se evalúa de acuerdo a la eficiencia terminal de los alumnos inscritos a éste y su indicador es el siguiente:  $\frac{\text{Sumatoria de total de alumnos graduados}}{\text{Sumatoria del total de alumnos inscritos}} \times 100$  (IMJUVE, 2016). Su meta programada para el año fiscal 2016 fue 69.86% y su meta alcanzada fue 32.88%. En este programa se hace complicado medir el impacto que tiene el Diplomado sobre las problemáticas de la juventud mexicana, ya que los objetivos con los cuales los alumnos lo cursan pueden ser diversos.

Este programa contribuye en gran medida a la formación académica de actores relacionados con las políticas públicas de juventud, necesidad apremiante en un país en el cual, buena parte de los titulares de instancias de atención a la población joven, son designados en muchas ocasiones por méritos políticos y de parentesco,

más que por experiencia en la materia. Además, el beneficio de este programa se puede incrementar en medida que los alumnos de este diplomado sean las personas que laboran por periodos prolongados en instancias de atención a la juventud, tales como empleados sindicalizados y auxiliares administrativos, ya que cuando los estudiantes de éste Diplomado son titulares de dichas áreas administrativas, éstos generalmente son contratados por el lapso de tiempo que dura una administración municipal, estatal o federal. A menudo los alumnos becados por el Instituto Mexicano de la Juventud para cursar el Diplomado, son personal directivo de las instancias de atención a la juventud y la inversión económica hecha en él dura lo que éste dura en el cargo.

Finalmente, el Diplomado en políticas públicas de juventud contribuye a la formación profesional de los decisores en temas de juventud y su impacto en la reducción de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol en la población joven, depende de la atención que los alumnos presten a esta problemática, razón por la cual es difícil saber con exactitud de qué manera influye en su disminución. No obstante, su aportación para el diseño e implementación de políticas de juventud para la prevención de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol es muy importante si brinda a los alumnos y tomadores de decisiones elementos académicos para atender esta problemática de manera innovadora y eficiente.

## **Consideraciones finales.**

Cuando se considera a la población juvenil como actor importante para el desarrollo de las naciones, surgen al menos tres interrogantes: la primera, a qué sector de la población se le debe considerar joven y por qué razón. La segunda, de qué manera los jóvenes contribuyen al desarrollo de sus regiones y cuáles son sus limitantes para ello. Y la tercera, qué labores realizan los gobiernos y la sociedad para disminuir o erradicar las limitantes a las que los jóvenes se enfrentan para participar en la construcción económica, política y social de su país.

Para poder responder a las preguntas formuladas es necesario, primero, entender que la población juvenil no es un sector social homogéneo que comparte todas sus características socio culturales. Es necesario referirse a este sector social como juventudes, con la finalidad de enfatizar su diversidad y evitar delimitar a la población joven desde una perspectiva biologicista que encuentra a la juventud como una etapa de maduración física de la niñez y que es el vínculo de ésta con la edad adulta.

En una realidad cada vez más compleja, la situación juvenil es diversa porque en su configuración influyen varios actores y factores: la familia, la escuela, el lugar donde se vive, la religión, los medios de comunicación, las empresas, las instituciones gubernamentales, la música, los deportes, la situación socio económica, los mismos jóvenes y otros. De este modo, las limitantes y problemáticas a las que se enfrentan las poblaciones juveniles son muchas: discriminación, exclusión, pobreza, desatención familiar, abandono escolar, desempleo, adicciones, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual, pobreza, agresiones físicas, accidentes de tránsito, situación de calle, entre otras.

No obstante, no todas las juventudes se enfrentan a las mismas limitantes o problemáticas, pues éstas varían según sus condiciones sociales, económicas, geográficas y culturales. Por esta razón, es que se deben delimitar a las juventudes en función de su edad, por razones meramente operacionales, pero sin dejar de lado sus características sociales y culturales. Tal demarcación de manera debe

realizarse con cautela para evitar limitaciones que resulten etarias y arbitrarias, pues resulta complicado definir en qué momento inicia o termina la juventud. Por ello, la población considerada joven son las personas de 12 a 29 años de edad. Sin embargo, esta definición obedeció a diversas razones: Primero, porque según el Instituto Mexiquense de la Juventud, el consumo de alcohol inicia entre los 12 y los 18 años de edad el 81% de las ocasiones (IMEJ, 2014), pero dicho consumo no siempre finaliza en la juventud y por ello la necesidad de ampliar el margen hasta los 29 años de edad, ya que es el límite máximo de edad para ser considerado joven ante la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Además, el primer permiso para conducir se otorga a partir de los 15 años de edad en el Estado de México y en la Ciudad de México.

Se debe señalar que no existe coincidencia entre los diferentes estudios realizados en materia de alcoholismo y accidentes vehiculares al momento de referirse a juventud: ni en la terminología, ni en el rango de edades. Por ejemplo, algunos estudios centran su atención en estudiantes de secundaria y bachillerato, tal como lo hace la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014, realizado por la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC, 2014).

Por otra parte, el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes considera jóvenes a las personas de 15 a 29 años de edad, mientras el Programa de Intervención Breve para Adolescentes que Inician en Consumo de Alcohol y otras Drogas de la Secretaría de Salud, pone énfasis en el término adolescencia en lugar de referirse a la juventud. Por esta razón, se vuelve necesario que las instancias que desarrollan políticas de juventud para la prevención y disminución de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol, trabajen de manera coordinada a fin de establecer mecanismos de intervención e investigación en el mismo sector poblacional y con objetivos en común.

Es preciso mencionar que, desde la perspectiva de éste trabajo, las políticas públicas de juventud no son desarrolladas de manera exclusiva por instancias gubernamentales de atención a la juventud, sino son características también de otro

tipo de instituciones como las organizaciones de la sociedad civil, dependencias públicas y organizaciones internacionales que desarrollan políticas en beneficio de la población joven, tales como asociaciones civiles, ministerios o secretarías de educación, desarrollo social y salud, entre otros.

La atención de este trabajo se enfocó de manera especial en el Instituto Mexicano de la Juventud por ser la instancia del Poder Ejecutivo Federal encargada de atender a la población joven de México. En consecuencia, por ser la instancia más importante en la implementación de políticas públicas de juventud a nivel nacional.

Las necesidades y problemáticas de la juventud son muy diversas. Dos muy importantes son el consumo de alcohol y los accidentes de tránsito (en muchas ocasiones a causa del alcohol). En lo que concierne al consumo de alcohol a nivel mundial, la Organización Mundial de la Salud señala que “el uso nocivo de alcohol causa cada año 2.5 millones de muertes, una proporción considerable de ellas corresponde a personas jóvenes” (2010: 3). Por otra parte, esta misma organización internacional señala que “los accidentes de tránsito son una de las causas más importantes en el mundo, y la principal causa de muerte entre personas de edades comprendidas entre los 15 y 29 años” (OMS, 2015: 1), se estima que durante el año 2013 el número de muertes por accidentes de tránsito fue de 1.25 millones (ibídem: 2).

A nivel nacional, en el Segundo Informe sobre la Situación de la Seguridad Vial en México, Secretaría de Salud señala que “El Informe Sobre la Situación Mundial de la Seguridad Vial de la OMS señala que diez países son responsables por el 62% de las muertes por este problema. Lamentablemente, México ocupa la séptima posición” (Secretaría de Salud, 2012: 1). Además señala que:

Los accidentes de tráfico originan más de 350 mil lesiones graves que requieren hospitalización, y más de un millón de lesiones que requieren atención médica. Los accidentes de tráfico son la segunda causa de discapacidad motora permanente y hay alrededor de 860 mil mexicanos viviendo actualmente con una discapacidad motora a causa de un siniestro vial. Además son la segunda causa de orfandad en el país (SSA, 2012: 1).

En este mismo Informe, se señala que “en el año 2010 se registraron 455,085 accidentes de tránsito, en los cuales fallecieron 16,559 personas y 172, 186 quedaron lesionadas, sin poder determinarse la gravedad de las lesiones” (SSA, 2012, 2).

Este informe señala que “desgraciadamente, el registro de los factores de riesgo, como “la velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol y los distractores no es reportado adecuadamente en nuestro país” (SSA, 2012: 2), por lo cual resulta urgente la capacitación a las instancias de recolección de datos para realizar un registro preciso y exhaustivo sobre la influencia que tiene el consumo de alcohol en los accidentes de tránsito y de ser posible, el porcentaje de accidentes ocasionados por personas jóvenes que conducen bajo los efectos de bebidas embriagantes y otras drogas.

Según la Encuesta Nacional de Adicciones 2011 realizada por la Secretaría de Salud señala que en el año 2011 el 42.9% de las personas de 12 a 17 años de edad dijeron haber consumido por lo menos una vez alcohol, mientras el 30% dijo haber consumido alcohol en el último año y el 12% en el último mes (Secretaría de Salud, 2011).

Teniendo en cuenta los datos anteriores y considerando que el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 elaborado por el Instituto Mexicano de la Juventud señala como sus líneas de acción “2.1.8 Impulsar acciones de información sobre las adicciones de las y los jóvenes al tabaco, alcohol y drogas ilegales”, “2.2.2 Contribuir en las estrategias para la prevención de accidentes de tránsito en población juvenil”, y “2.2.3 Fomentar campañas de consumo responsable de alcohol de la población juvenil” (IMJUVE, 2014: 56-57), se podría esperar la existencia de algún programa del IMJUVE para la prevención y disminución de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol en la juventud. Sin embargo, en los programas señalados en el capítulo 5 de este trabajo, se hace evidente la ausencia

de una política de atención específica a esta problemática, eso sin contar la nula coordinación del IMJUVE con otras instancias gubernamentales para la implementación de una política nacional con ese mismo objetivo.

La conclusión principal de este trabajo es que pese a que los accidentes de tránsito y el consumo de alcohol, así como su relación entre éstos representan un problema de salud en la vida de la población juvenil mexicana, y aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y el Programa Nacional de Juventud 2014 – 2018 señalan como obligación del Instituto Mexicano de la Juventud implementar políticas públicas al respecto, la realidad es que ningún programa de dicha dependencia está diseñado específicamente para atender la problemática mencionada. No obstante, sí existen programas y estudios realizados al respecto por parte de la Secretaría de Salud, razón por la cual se debe replantear el papel que desempeña el IMJUVE al respecto.

Por esta razón, se sugiere la implementación de una política pública de juventud desarrollada por el Instituto Mexicano de la Juventud que tienda específicamente a prevenir y disminuir los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol, y desarrollarla de manera coordinada con la Secretaría de Salud a fin de que dicha política se ejecute de forma conjunta entre la Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), la Comisión Nacional para la Prevención de Accidentes (CONAPRA) y el Instituto Mexicano de la Juventud, pues la experiencia que cada dependencia puede ofrecer, permitirá la promoción de una política que incida de manera favorable en las problemáticas señaladas de la juventud de México.

Aunque la información de la que se dispuso de este trabajo es principalmente obtenida del CONAPRA y el CONADIC, se decidió enfocar la atención a las políticas públicas de juventud en la materia de adicciones y accidentes de tránsito emprendidas por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) por dos razones: Porque las políticas desarrolladas por el IMJUVE son exclusivamente de juventud, y por la experiencia laboral del autor centrada en políticas de juventud. Empero, se

encontró que los esfuerzos de dicha dependencia de atención a la juventud, se desarrollan a través de convocatorias anuales que se operan por las instancias estatales y municipales de atención a la juventud para financiar las actividades de estas oficinas regionales. Pero los programas y convocatorias que lleva a cabo el IMJUVE poco o nada atienden el tema de las adicciones y menos aún el de los accidentes de tránsito, pese a que éstos últimos son la segunda causa de muerte de las personas jóvenes en el país.

Una de las riquezas de este trabajo radica en el estudio conjunto de dos fenómenos de la vida juvenil que en diversas ocasiones se han estudiado por separado: los accidentes de tránsito y el consumo de alcohol, pues pocos son las investigaciones que analizan que éstos guardan entre sí. Sin embargo, esta misma virtud de esta investigación representó a su vez una limitante, ya que muchos son los trabajos realizados sobre juventud y adicciones, y pocos los estudios de juventud y accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol. Ojalá este esfuerzo sirva para que en adelante, se tengan registros más precisos sobre el objeto de estudio de este ensayo.

Por otra parte, debe replantearse la labor que Instituto Mexicano de la Juventud realiza, al menos por dos razones: La primera, porque en ocasiones incurre en duplicidad de funciones con otras dependencias del ejecutivo federal. Por ejemplo, cuando el IMJUVE desarrolla el programa Emprendedores Juveniles, ejecuta un programa que es muy similar a los implementados por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). Y en lo que concierne a políticas para la prevención de adicciones y de accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol, puede incurrir en duplicidad con algunas políticas emprendidas desde la Secretaría de Salud.

Para evitar esta posibilidad es necesario que los esfuerzos gubernamentales se lleven a cabo de manera coordinada, pues la experiencia que las diferentes instancias ofrecen, permitirán enriquecer las políticas públicas en la materia. De lo contrario, tal vez deba considerarse la desaparición del Instituto Mexicano de la

Juventud siempre que todas las dependencias que desarrollen políticas de juventud, las emprendan con perspectiva de juventud, lo que significa elaborar políticas públicas en las cuales los beneficiarios sean las personas jóvenes siendo sensibles a sus necesidades y problemáticas. Se propone que el Instituto Mexicano de la Juventud sea la instancia que contribuya a implementar la perspectiva de juventud en todas las dependencias de gobierno federal.

La segunda razón por la cual se debe replantear la labor del Instituto Mexicano de la Juventud es porque se observa que las políticas que implementa, se llevan a cabo a través de Convocatorias de carácter anual para subsidiar proyectos y programas de instancias de atención a la juventud estatales y municipales (Centros Poder Joven y Proyectos Locales Juveniles), así como proyectos de las organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Educativas (PROJUVENTUDES y Joven-es Servicio), y concursos (De joven a joven por la salud integral a través del arte y la cultura). Sin embargo, el impacto que tienen en problemáticas específicas no ha sido medido más que en términos de eficiencia administrativa a través de los Indicadores de Programas Presupuestarios analizados en el capítulo anterior.

Es decir, que el Instituto Mexicano de la Juventud evalúa exclusivamente la cantidad de acciones emprendidas o la cantidad de jóvenes beneficiarios en distintos programas, pero no evalúa la relación que existe entre los recursos asignados a cada programa y la disminución de problemáticas específicas que son atendidas con cada programa al que se le asigna una partida presupuestal. Además, los programas Centros Poder Joven, Proyectos Locales Juveniles, PROJUVENTUDES, Joven-es Servicio y el Concurso de Joven a Joven por la salud integral a través del arte y la cultura, son los únicos ejecutados por el Instituto Mexicano de la Juventud que podrían atender la problemática de los accidentes de tránsito a causa del consumo de alcohol en la población joven, pero no están enfocados exclusivamente a esta temática, aunque ésta constituye tres de las líneas de acción del Programa Nacional del Juventud 2014-2018.

Por otra parte, una parte importante de toda política pública es el proceso de comunicación hacia la población beneficiaria y las políticas de juventud no son la excepción. Es importante que los actores que desempeñen un papel importante en ese proceso de comunicación sean los mismos jóvenes, ya que a menudo, los implementadores emiten el mensaje institucional de las políticas públicas de manera errónea al no ser pares de las personas jóvenes, razón por la cual, el impacto de dichas políticas puede verse disminuido. Además, para que las políticas gocen de legitimidad es importante que en su proceso participen las juventudes a través del Consejo Ciudadano del IMJUVE, sin excluir a las personas jóvenes menores de edad.

Finalmente, es necesario todas las dependencias que tienen relación con las políticas públicas de juventud, tales como las Secretarías de Estado y los diferentes ministerios, asociaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, ejecuten las políticas pertinentes con perspectiva de juventud, pues invertir en la juventud es construir el futuro de las naciones. También, es importante, que los gobiernos de todos los niveles, cuenten con instancias de juventud que desarrollen de manera profesional políticas públicas de juventud y para ello, es menester que los responsables de dirigir dichas instancias, no sean designados solamente por ser personas jóvenes, pues se necesitan profesionales de las políticas públicas de juventud y no solamente representantes de la población juvenil. Por lo anterior, para la toma de decisiones, las contribuciones de las Ciencias Políticas y la Administración Pública en el estudio de las políticas públicas de juventud, seguirán siendo indispensables.

## **Bibliografía**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992): *El estudio de las políticas públicas*, Editorial Porrúa, México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993): *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editorial Porrúa, México.

ALLERBECK, K. y ROSENMAYR, L. (1979): *Introducción a la sociología de la juventud*, Kapeluz, Buenos Aires.

ARELLANO GAULT, David y BLANCO, Felipe (2013): *Políticas Públicas y democracia*, IFE, México.

BALARDINI, Sergio (2000): *De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud*, Última Década, número 13, Centro de Estudios Sociales, Chile.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006): *La política de las políticas públicas Progreso económico y social en América Latina Informe 2006*, Editorial Planeta, Washington, DC.

Banco Mundial (2012): *La violencia juvenil en México Reporte de la Situación, el marco legal y los programas gubernamentales*, Washington D.C.

BARDACH, Eugene (1998): *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, CIDE, México.

BOURDIEU, Pierre (1990): *Sociología y cultura*, Grijalbo – Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, Distrito Federal. Traducción: Martha Pou.

BRITO LEMUS, Roberto (1998), *Acerca de la conceptualización de la juventud más allá de los estereotipos*, Tesis de Licenciatura en Sociología. UNAM-FCPS, México.

CASANOVA, Leticia, BORGES, Guilherme, et. Al. (2001): *El alcohol como factor de riesgo en accidentes vehiculares y peatonales*, Salud Mental, volumen 24, número 5, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, México

CASAR, Joaquim et al. (2006): *Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición*, Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1992): *Análisis de políticas públicas*, Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD, España.

CICUA, Diana; MÉNDEZ, Margaret; MUÑOZ, Liliana (2008): *Factores en el consumo de alcohol en adolescentes*, Pensamiento psicológico, vol. 4, número 11, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, Colombia, pp. 115-134.

DE KEIJZER, Benno (2006): *Hasta donde el cuerpo aguante: género, cuerpo y salud masculina*, Revista Manzana, vol. 1, núm. 1.

Diario Oficial de la Federación (DOF): *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*, 30 de abril de 2014, en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014&print=true](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014&print=true) Consultado el 03 de agosto de 2015.

DUNN, William N. (1994): *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2a edición, Prentice Hall, NJ.

DYE, Thomas R. (1998): *Understanding public policy*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.

DYE, Thomas R. (2002), *Understanding Public Policy*, Tenth Edition. New Jersey, Prentice Hall.

El Financiero (2014): Accidentes viales segunda causa de muerte en jóvenes, México, 12 de agosto de 2014.

Forbes "Accidentes viales cuestan 74 mdp al año", 11 de agosto de 2014, consultado en: <http://www.forbes.com.mx/accidentes-viales-de-jovenes-cuestan-74-mdp-al-ano/#gs.ggc1wgo> consultado el 22 de agosto de 2016.

GOMERA, Antonio, et. Al. (2009): Medición y categorización de la conciencia ambiental del alumnado universitario: Contribución de la universidad a su fortalecimiento, Universidad de Córdoba, España. En: <http://www.ugr.es/~recfpro/rev162ART11.pdf> Consultado el 19 de febrero de 2017.

GÓMEZ-FRAGUELA, José Antonio; FERNÁNDEZ PÉREZ, Nuria; ROMERO TRIÑANES, Estrella, LUENGO MARTÍN, Ángeles (2008): *El botellón y el consumo de alcohol y otras drogas en la juventud*, Psicothema, vol. 20, número 2, Universidad de Oviedo, España, pp. 211-217.

HOPENHAYN, Martín (2006): “La juventud latinoamericana en sus tensiones y violencias” en MORO, Javier (2006): *Juventudes, violencia y exclusión: Desafíos para las políticas públicas*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Nacional de Administración Pública, Real Ministerio de Asuntos Exteriores, Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala.

Instituto Mexicano de la Juventud (2012): *Encuesta Nacional de Valores 2012*, Seminario de Investigación en Juventud de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Instituto Mexicano de la Juventud (2014): *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la República, México.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Políticas de operación 2016. Programa E016: Generación y articulación de políticas integrales de juventud*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la República, México.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Políticas de operación 2016. Programa U008: Subsidio a programas para jóvenes*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la República, México.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Proyectos locales juveniles 2016*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la República, México.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Convocatoria Joven-es Servicio 2016*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de la República, México.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Indicadores de programas presupuestarios: Articulación de políticas integrales de juventud. Avance en los indicadores de los programas presupuestarios de la administración pública federal Ejercicio Fiscal 2016*, encontrado en: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=20E016> consultado el 02 de febrero de 2017.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Indicadores de programas presupuestarios: subsidios a programas para jóvenes. Avance en los indicadores de los programas presupuestarios de la administración pública federal Ejercicio fiscal 2016*, encontrado en: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=20U008> consultado el 02 de febrero de 2017.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Resultados de la convocatoria Proyectos Locales Juveniles 2016*, disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx./imgs/uploads/R-ProyectosLocalesJuveniles2016.pdf> consultado el 02 de febrero de 2017.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Propuesta de apoyo para Centros Poder Joven 2016*, disponible en: [http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/RESULTADOS\\_Centros\\_Poder\\_Joven\\_2016.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/RESULTADOS_Centros_Poder_Joven_2016.pdf) consultado el 02 de febrero de 2017.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Resultados Joven-es Servicio 2016*, disponible en: [http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Resultados\\_Convocatoria\\_Joven-Es-Servicio\\_2016.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Resultados_Convocatoria_Joven-Es-Servicio_2016.pdf) consultado el 02 de febrero de 2017.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Candidatos aceptados Diplomado en Políticas Públicas de Juventud*, disponible en:

[http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Resultados\\_Diplomado\\_en\\_politicas\\_de\\_juventud\\_2016.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Resultados_Diplomado_en_politicas_de_juventud_2016.pdf) consultado el 02 de febrero de 2017.

Instituto Mexicano de la Juventud (2016): *Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud Periodo 2016-2018*, disponible en: [http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Convocatoria\\_CONSEPP2016.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Convocatoria_CONSEPP2016.pdf) consultado el 07 de marzo de 2017.

Instituto Mexiquense de la Juventud (2014): *Encuesta Estatal de Juventud 2013-2014*, IIS UNAM, Integridad Ciudadana A.C., Gobierno del Estado de México, México.

Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Comisión Nacional Contra las Adicciones, Secretaría de Salud (2015): *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014: Reporte de Alcohol*, Villatoro-Velázquez JA, Fregoso Ito, D., Bustos Gamiño, Oliva Robles, N., M., Mujica Salazar, A., Martín del Campo Sánchez, R., Nanni Alvarado, R. y Medina-Mora ME. México, DF, México: INPRFM; 2015.

Instituto Nacional de Salud Pública; Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Secretaría de Salud (2012): *Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de Alcohol*, Medina-Mora ME, Villatoro-Velázquez JA, Fleiz-Bautista C, Téllez-Rojo MM, Mendoza-Alvarado LR, Romero-Martínez M, Gutiérrez-Reyes JP, Castro-Tinoco M, Hernández-Ávila M, Tena-Tamayo C, Alvear-Sevilla C y Guisa-Cruz V. México DF, México: INPRFM; 2012. Disponible en: [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA\\_2011\\_ALCOHOL.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_ALCOHOL.pdf) Consultado el: 19 de enero de 2017.

Instituto Vasco de la Mujer (2008): *Los hombres, la igualdad y las nuevas masculinidades*, Emakunde, España.

JIMÉNEZ CABALLERO, Carlos: "De jóvenes y política. Notas para un debate sobre las políticas de juventud" en: ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD (2002): *10 Años de políticas de juventud: análisis y perspectivas*, Málaga, España.

KRAFT, Michael y FURLONG, Scott (2004), *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Washington DC: CQC Press.

KRAUSKOPF, Dina “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica”, en DÁVILA, Oscar (ed.) (2004): *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Viña del Mar, CIDPA Ediciones, citado por CEPAL-OIJ (2007): *Juventud en Iberoamérica Tendencias y Urgencias*, Segunda edición, Buenos Aires, Argentina.

KRAUSKOPF, Dina “Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas” en: GERBER, Elisabet y BALARDINI, Sergio (comp.) (2004): *Políticas de juventud en Latinoamérica Argentina en Perspectiva*, FLACSO - Friederich Ebert Stiftung, Argentina.

LAHERA PARADA, Eugenio (2004): *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión, México.

LASSWELL, Harold (1971): *A preview of policy sciences*, American Elsevier, New York.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, última reforma 02-04-2015, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87\\_020415.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf) Consultada el 03 de agosto de 2015.

MENDOZA ENRÍQUEZ, Hipólito (2011): *Los estudios sobre la juventud en México*, Espiral, no. XVIII, núm. 52, septiembre-diciembre 2011, Universidad de Guadalajara, pp. 193-224.

MENY, Yves y THOENING Jean-Claude (1992): *Las políticas públicas*, Ed. Ariel, Barcelona.

MERINO, Mauricio y CEJUDO, Guillermo (comps) (2010): *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, CIDE-FCE, México.

NARRO ROBLES, José, PÉREZ ISLAS, José Antonio, et. Al. (2014): *Políticas de juventud Una propuesta para el México del siglo XXI*, UNAM-Porrúa, México.

Organización Iberoamericana de Juventud (2002): *10 Años de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas*, julio de 2012, Málaga, España.

Organización Iberoamericana de Juventud (2012): *20 buenas prácticas en políticas públicas de juventud*, Organización Iberoamericana de juventud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Organización Iberoamericana de Juventud (2013): *Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: Una estrategia post 2015 para Iberoamérica*, OIJ, Panamá.

Organización Mundial de la Salud (2001): *AUDIT Cuestionario de Identificación de los Trastornos debidos al Consumo de Alcohol*, Departamento de Salud Mental y Dependencia de Sustancias, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza. Traducción: José Martínez-Raga, Bartolomé Pérez Gálvez, Miguel Castellano Gómez, María Dolores Temprado Albalat.

Organización Mundial de la Salud (2010): *Estrategia Mundial para Reducir el Uso Nocivo de Alcohol*, Italia.

Organización Mundial de la Salud (2013): *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2013*, Ginebra.

Organización Panamericana de la Salud (2008): *Alcohol y atención primaria a la salud: informaciones clínicas básicas para la identificación y el manejo de riesgos y problemas*, Washington, D.C.

OSZLAK, Oscar y O'DONELL, Guillermo (1995): *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128.

PÉREZ ISLAS, José Antonio (2014): La ruptura del acceso a la vida adulta. Trayectorias y significados juveniles entre la familia, la escuela y el trabajo. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Línea Estudios Laborales, UAM-I, México.

PÉREZ ISLAS, José Antonio (coord.) (2000): Jóvenes e Instituciones en México 1994-2000: Actores, políticas y Programas, Instituto Mexicano de la Juventud, México.

PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY, Aaron (1973): Implementation, Berkeley, University of California Press.

REGUILLO, Rossana (2000): *Emergencia de culturas juveniles Estrategias del desencanto*, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, Grupo Editorial Norma, Colombia.

Robert D. Behn (1986): “El análisis de políticas y la política”, publicado en: AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (1992): *El estudio de las políticas públicas*, Editorial Porrúa, México y en Policy Sciences, no. 19, pp. 33-59.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2000): *Juventud y políticas públicas en América Latina: Experiencias y desafíos desde la gestión institucional*, Última Década, número 13, CIDPA, Colombia.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2003): *Políticas Públicas de Juventud en América Latina: De construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional*, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, volumen 1, número 2, Centro de Estudios de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Colombia.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2010): *Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud*, UNESCO, Brasilia – Santiago.

SABO, Don (2000): "El estudio de masculinidad, género y salud" en: *Comprender la salud de los hombres Un enfoque relacional y sensible al género*, Harvard University.

SALAZAR VARGAS, Carlos (2009): *La evaluación y el análisis de políticas públicas*, Revista Ópera, número 09, Universidad Externado de Colombia, Colombia, pp. 23-51.

Secretaría de Salud (2012): Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de alcohol, México.

Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (2010): *Situación de la seguridad vial en México*, Secretaría de Salud, Gobierno Federal, México.

Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (2010): *Situación de la Seguridad Vial en México. Reporte Estadístico 2010*, Secretaría de Salud 2010.

Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (2012): *Segundo informe sobre la situación vial en México*, Secretaría de Salud, OMS-IMESEVI, México.

Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (2013): *Programa de Acción Específico Seguridad Vial 2013-2018*, Programa Sectorial de Salud, Secretaría de Salud, México.

TAMAYO SÁEZ, Manuel (2002). "El análisis de las políticas públicas", en BAÑÓN y CARRILLO: *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza.

TAPIA ÁLVAREZ, Mónica: Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas, en MÉNDEZ, José Luis (coord.) (2010): *Los grandes problemas de México POLÍTICAS PÚBLICAS*, El Colegio de México, México.

TORGERSON, Douglas: “Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas” en: AGUILAR, Luis (coord.) (1992): *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.

Universidad Nacional Autónoma de México (2014a): Módulo 1 Diplomado Políticas Públicas de Juventud: hacia una nueva gestión, Seminario de Investigación en Juventud, México.

Universidad Nacional Autónoma de México (2014b): Módulo 2 Diplomado Políticas Públicas de Juventud: hacia una nueva gestión, Seminario de Investigación en Juventud, México.

Universidad Nacional Autónoma de México (2014c): Módulo 3 Diplomado Políticas Públicas de Juventud: hacia una nueva gestión, Seminario de Investigación en Juventud, México.

Universidad Nacional Autónoma de México (2014d): Módulo 4 Diplomado Políticas Públicas de Juventud: hacia una nueva gestión, Seminario de Investigación en Juventud, México.

Universidad Nacional Autónoma de México (2014e): Módulo 5 Diplomado Políticas Públicas de Juventud: hacia una nueva gestión, Seminario de Investigación en Juventud, México.

URTEAGA, Maritza (2007): *La construcción juvenil de la realidad. Jóvenes mexicanos y contemporáneos*, Tesis de doctorado en Ciencias Antropológicas, UAM, México.

URTEAGA, Maritza (2014): *Algunas reflexiones en torno a la adolescencia, la juventud y las juventudes*, Diplomado Políticas de Juventud: Hacia una nueva gestión, UNAM-IMJUVE-SIJ, México.

URZÚA, David (2002): “Hacer futuro, hacer presente: Políticas públicas de juventud”, en ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD (2002): *10 Años de políticas de juventud: Análisis y perspectivas*, OIJ, Málaga, España.

VALENZUELA, J. M. (1997), "Culturas juveniles. Identidades transitorias. Un Mosaico para armar", *Revista Jóvenes*, Cuarta época, Año 1, No. 3, Causa Joven-CIEJ, México, enero-marzo, pp. 12-35.

VALENZUELA, J. M. (2005): *El futuro ya fue. Juventud, educación y cultura*, Anales de la educación común, Año 1, número 1-2, Adolescencia y juventud, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

VARGAS, Braulio (2004): Políticas públicas locales y desarrollo, ESAN cuadernos de difusión, año 09, no. 17, Perú.

WINCHESTER, Lucy (2011): *Políticas públicas: formulación y evaluación*, curso internacional "Planificación estratégica y políticas públicas", ILPES-CEPAL, Guatemala.