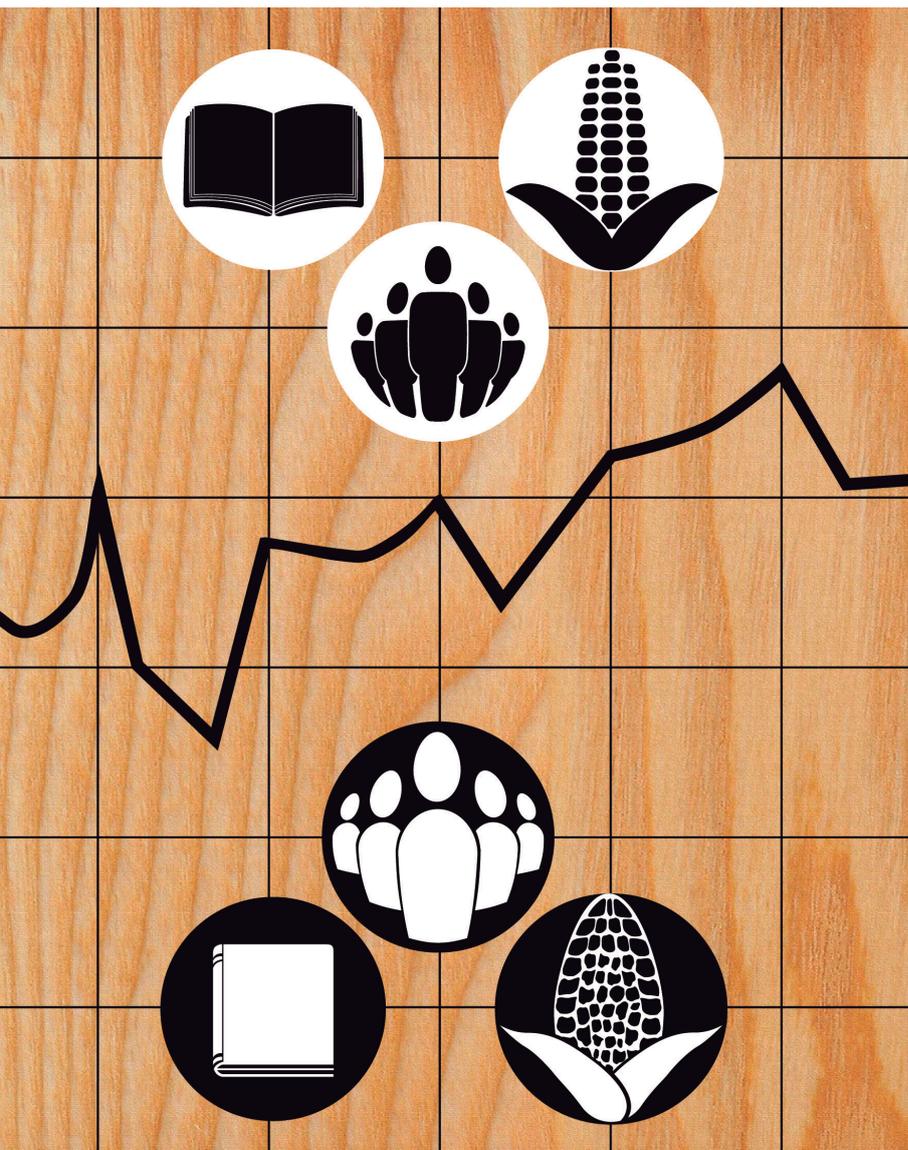


POLÍTICAS Y DINÁMICAS ECONÓMICAS, EDUCATIVAS Y POBLACIONALES: DEL ÁMBITO LOCAL AL GLOBAL

JOAQUÍN MERCADO YEBRA
LUZ MARINA IBARRA URIBE
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Praxis Digital 10

Políticas y dinámicas económicas,
educativas y poblacionales:

Del ámbito local al global

Políticas y dinámicas económicas,
educativas y poblacionales:
Del ámbito local al global

Joaquín Mercado Yebra
Luz Marina Ibarra Uribe
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

México, 2018

Políticas y dinámicas económicas, educativas y poblacionales : del ámbito local al global / Joaquín Mercado Yebra, Luz Marina Ibarra Uribe, coordinadores. - - Primera edición. - - México : Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2018.

354 páginas. - - (Colección Praxis Digital ; 10)

ISBN: 978-607-8519-88-0 (impreso)

ISBN: 978-607-8519-60-6 (PDF)

978-607-8434-68-8 (Colección)

1. México – Política económica 2. Planificación educativa – México 3. México – Política social 4. Políticas públicas – México

LCC

HC135

DC 330.972

Esta publicación fue financiada con recursos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) 2016.

Esta publicación fue dictaminada por pares académicos bajo la modalidad doble ciego.

POLÍTICAS Y DINÁMICAS ECONÓMICAS, EDUCATIVAS Y POBLACIONALES:
DEL ÁMBITO LOCAL AL GLOBAL

Joaquín Mercado Yebra
Luz Marina Ibarra Uribe
(coordinadores)

Primera edición 2018

D.R. Todos los autores

D.R. Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Av. Universidad 1001

Col. Chamilpa, CP 62210

Cuernavaca, Morelos

publicaciones@uaem.mx

libros.uaem.mx



Políticas y dinámicas económicas, educativas y poblacionales: Del ámbito local al global, coordinado por Joaquín Mercado Yebra y Luz Marina Ibarra Uribe está bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Portada: Gerardo Francisco Morales Gómez

Corrección de textos: Cecilia Fernández Zayas

Diseño de interiores: Ernesto López Ruiz

ISBN: 978-607-8519-88-0 (impreso)

ISBN: 978-607-8519-60-6 (PDF)

ISBN Praxis digital: 978-607-8434-68-8

Hecho en México / *Made in Mexico*

Índice

Introducción	6
--------------------	---

Políticas económicas

Declive y ascenso del turismo de cruceros en Mazatlán, Sinaloa, a través del análisis de redes de política. 2010-2016.	16
Nadia Ilenia Peinado Osuna y Alejandro García Garnica	

Situación y políticas del sector agrícola en México: El caso de los subsidios en Tecajec, Yecapixtla, Morelos	44
Joaquín Mercado Yebra y Lucero Yañez Carrillo	

Industrialización y educación: Dos procesos auxiliares en la construcción de la Nación en Jiutepec, Morelos	70
Héctor Gómez Peralta y Mirsa Roxana Gálvez Ramírez	

Políticas educativas

La reforma educativa en México. Utopía estratégica para la competitividad	89
Carmen Leticia Borrayo Rodríguez	

Políticas educativas, docentes y discurso sobre equidad de género.....	111
Bertha María Alcántara Sánchez y Luz Marina Ibarra Uribe	

Expectativas laborales de estudiantes de licenciatura. El caso de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla.	140
Jorge Ariel Ramírez Pérez	

Las instituciones de educación superior en México desde la perspectiva organizacional.	167
Pablo Guerrero Sánchez y José Manuel Valencia Reyes	

Políticas poblacionales

El bono demográfico en México: ¿Oportunidad o problema social?	191
César Darío Fonseca Bautista y Rosana Santiago García	

Interrupción legal del embarazo: Disputas globales y locales sobre un servicio de salud	215
Zedxi Magdalena Velázquez Fiallo y Leticia Pons Bonals	

Sobre los autores.	236
-------------------------	-----

Introducción

La globalización es un término ampliamente utilizado en el mundo de los negocios, de la política y de la academia que puede abordarse desde diversas perspectivas, por ejemplo: a) ciertos hechos económicos y políticos relevantes, entre los que se encuentran el desarrollo de las comunicaciones, la existencia de un mundo unipolar liderado por Estados Unidos de América, la ineficaz regulación económica y el deterioro del medio ambiente; b) diversas metáforas como aldea global, *shopping center* global, capitalismo global, nave espacial, fin de la historia.¹

La globalización es el proceso de creciente integración mundial de los mercados de bienes, servicios, tecnología, capitales y trabajo.² La mayor integración de las economías nacionales se impulsó por la supresión de las barreras artificiales al comercio internacional (disminución de aranceles y restricciones cuantitativas), la libre movilidad de capitales en la forma de inversión extranjera directa y de cartera, el libre flujo del conocimiento, la reducción de los costos de transporte y de las comunicaciones (gracias al desarrollo de la informática y la telemática) y, en menor medida, la movilidad del factor trabajo,³ que en cierta forma ha reducido la presión del crecimiento de la población sobre el mercado laboral de los países emergentes. De acuerdo con Stiglitz:

[...] [El] proceso de «globalización» [es] análogo a los procesos [...] en los que se formaron las economías nacionales. Por desgracia, carecemos de un

¹ Alfredo Guerra-Borge, *Globalización e integración latinoamericana*, Siglo XXI, México, 2002, pp. 18-23.

² Guillermo de la Dehesa, *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, España, 2007, p. 10.

³ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Taurus Alfaguara, México, 2002, p. 34.

Gobierno mundial, responsable ante los pueblos de todos los países, que supervise el proceso de globalización de modo comparable a cómo los Gobiernos de EE UU [Estados Unidos de América] y otras naciones guiaron el proceso de [formación de los Estados nacionales]. En vez de ello, tenemos un sistema que cabría denominar Gobierno global sin Estado global, en el cual un puñado de instituciones —el Banco Mundial, el FMI [Fondo Monetario Internacional], la OMC [Organización Mundial del Comercio]— y unos pocos participantes —los ministros de Finanzas, Economía y Comercio, estrechamente vinculados a algunos intereses financieros y comerciales— controlan el escenario, pero muchos de los afectados por sus decisiones no tienen casi voz [...].⁴

La globalización ha sido impulsada por empresas multinacionales que movilizan bienes, servicios, capital y tecnología a través de las fronteras;⁵ esto explica, en gran medida, los registros de comercio internacional (balanza comercial y de servicios), la inversión extranjera directa, así como los pagos de factores (rentas) que aparecen en las balanzas de pagos. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio han orientado el proceso de globalización hacia la apertura de los mercados nacionales al libre comercio y al flujo de capitales; asimismo, en cuanto a desregulación y reformas de mercado, han condicionado gran parte de las políticas internas de los llamados países emergentes para el logro de una supuesta asignación eficiente de recursos.

Conforme a De la Dehesa, la globalización ha deteriorado uno de los sustratos políticos y económicos del Estado-nación: el autoabastecimiento. En esta perspectiva, otros aspectos que dificultan el desarrollo del nacionalismo como elemento de cohesión del Estado-nación son: a) el avance de las tecnologías de la información, el transporte y la información que permite a los ciudadanos de todos los países conocerse mejor; b) la necesidad de los gobiernos nacionales de integrarse a organizaciones supranacionales para enfrentar problemas políticos y económicos; c) la democratización, que implica mayor exigencia ciudadana para que las administraciones públicas

⁴ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en...*, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁵ *Ibid.*, p. 34.

se descentralicen y estén más cercanas a las necesidades de la población.⁶ La globalización suele asociarse con el ideal de democracia, libertad de elección y ciudadanía; en ese sentido se han desarrollado los movimientos de inclusión social de los más desfavorecidos —entre ellos las mujeres— y en favor de los derechos de los pueblos.

El proceso de globalización parece ser irreversible a pesar de la presencia de amenazas proteccionistas provenientes del nuevo gobierno de los Estados Unidos de América: la implantación de un impuesto fronterizo y la reforma fiscal para reducir el impuesto a las corporaciones inducirían a una guerra comercial que parece no convenir a nadie. Lo cierto es que el proceso de globalización ha significado ganancias y pérdidas entre países, y al interior de cada país. Entre los perdedores, en el caso los Estados Unidos de América, se encuentra la clase trabajadora blanca (no hispana) con edades entre 45 a 54 años, cuyo mercado laboral se volvió en su contra debido a la deslocalización industrial; ese estrato de población exhibe un alto índice de desempleo y menores oportunidades de encontrar trabajo.⁷

De la Dehesa sugiere que el actual proceso globalizador inició en los años cincuenta del siglo pasado; eso indica que México se incorporó de manera tardía, mediante la instrumentación de un conjunto de reformas propuestas por el Fondo Monetario Internacional desde finales de los ochenta, orientadas a la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y al funcionamiento del sistema de precios. Al igual que México, varios países latinoamericanos iniciaron algunas de esas reformas desde los primeros años de esa década (antes de que se agruparan en el Consenso de Washington), como resultado de convenios y cartas de intención con el Fondo para obtener apoyos de los organismos financieros internacionales, mantener los flujos de capital y reestructurar su deuda.⁸

México abandonó la política de protección frente al comercio internacional al incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (hoy

⁶ Guillermo de la Dehesa, *Comprender la globalización*, op. cit., p. 110.

⁷ Alfredo Jalife-Rahme, "Muertes por desesperación de los blancos de EU debido a la globalización", Bajo la lupa, *La jornada*, domingo 26 de marzo de 2017. <http://www.jornada.unam.mx/2017/03/26/opinion/016o1pol>, consultado en marzo de 2017.

⁸ Francisco Almagro Vázquez y Joaquín Mercado Yebra, "Retos de la política financiera", *Revista CIE-CAS. Hacia los límites del conocimiento*, vol. V, núm. 7, IPN-CIECAS, México, 2003, p. 38.

denominada Organización Mundial del Comercio) en 1986, y al Acuerdo Comercial de América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos de América que entró en vigor en 1994. En forma relativamente rápida el país se abrió a la inversión extranjera directa, esto es, desde mediados de los ochenta se utilizaron las facultades discrecionales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para facilitar el acceso del capital foráneo, al tiempo que la Ley Bancaria de 1990 posibilitaba la inversión foránea en el servicio de banca y crédito y en el sistema de pagos mexicano; por su parte, la Ley de Inversión Extranjera, en 1993, derogaba la Ley de 1973 en la materia, la cual reservaba a mexicanos y al Estado una gran cantidad de actividades económicas.

El proceso de reformas orientado al mercado, iniciado en México en la década de los ochenta, se profundizó en los noventa y ha continuado en años recientes con la Reforma Energética y la Reforma Educativa. Tales reformas:

[...] se transformaron [en gran parte] en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible [...] Los resultados han sido muy diferentes a los buscados. La austeridad fiscal exagerada, bajo circunstancias inadecuadas, puede inducir recesiones y los altos tipos de interés ahogar a los empresarios incipientes.⁹

Es posible que el magro crecimiento económico de nuestro país sea resultado de esas políticas y reformas inadecuadas, aunque es de reconocer que la educación es una de las prioridades incluidas en el Consenso de Washington.

La literatura sobre globalización es muy amplia, y comprende enfoques teóricos, orígenes, evolución, resultados favorables y desfavorables, etc. El objetivo de este libro consiste en presentar y discutir resultados de investigación sobre políticas y dinámicas económicas, educativas y poblacionales desde una visión del ámbito local en el contexto general de la globalización.

La obra surgió de una convocatoria emitida por el Cuerpo Académico Estudios Estratégicos Regionales (CA-UAEMOR-62), de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Se integra con nueve textos, seis de ellos de profesores investigadores

⁹ Joseph E. Stiglitz, *El malestar en...*, op. cit., pp. 81-82.

adscritos al CA y los tres restantes provienen de otros cuerpos académicos (Universidad de Guadalajara y Universidad Autónoma de Chiapas), así como de un grupo de investigación (CBTis 76). Con ello se fortalecen el trabajo colegiado y los lazos con quienes el Cuerpo Académico Estudios Estratégicos Regionales tiene convenios de colaboración. Cabe mencionar que, para coadyuvar a la formación de jóvenes investigadores, seis de los trabajos se realizaron en coautoría con estudiantes de posgrado.

El texto de Nadia Ilenia Peinado Osuna y Alejandro García Garnica “Declive y ascenso del turismo de cruceros en Mazatlán, Sinaloa, a través del análisis de redes de política. 2010-2016” aborda uno de los sectores más dinámicos de la economía mexicana y del mundo: el turismo internacional, en especial el subsector turismo de cruceros. Se estudian los factores que influyeron en la crisis y en el lento ascenso del turismo naviero en Mazatlán, Sinaloa, durante el periodo 2010-2016, a partir del enfoque de *redes de políticas*; entre tales factores se encuentran el impacto de la crisis económica mundial de 2008 en los Estados Unidos de América, la violencia generada por el narcotráfico y su difusión a través de la prensa. En particular, como parte central del trabajo se analiza la formación de una red de políticas que involucra la coordinación y comunicación entre los actores políticos (gobierno federal, estatal y municipal) y la sociedad civil, conformada esta última por las navieras y los prestadores locales de servicios turísticos.

Joaquín Mercado Yebra y Lucero Yañez Carrillo, en su contribución intitulada “Situación y políticas del sector agrícola en México: el caso de los subsidios en Tecajec, Yecapixtla, Morelos”, tratan sobre el persistente estancamiento del sector agrícola, el cual no se ha podido superar a pesar de las políticas públicas que han buscado reactivar esa actividad, sobre todo lo relativo a las unidades agrícolas familiares localizadas en tierras de temporal. El objetivo del capítulo es analizar la problemática de la producción agrícola de temporal a la que se dedica buena parte de la población campesina, las políticas agropecuarias de fomento, y la forma en que la política de subsidios se concreta en la localidad de Tecajec, Yecapixtla, Morelos. Los fines de la política agrícola son recurrentes y el gobierno cuenta con pocos instrumentos para alcanzarlos; además, los subsidios son escasos en número y en importe, e incluso, en algunos casos, sus costos de oportunidad podrían superar a sus beneficios.

Héctor Gómez Peralta y Mirsa Roxana Gálvez Ramírez, en su texto “Industrialización y educación: dos procesos auxiliares en la construcción de la nación en Jiutepec, Morelos” explican la fase “desarrollista” del proceso de construcción nacional experimentado en Jiutepec, Morelos, en las últimas cinco décadas del siglo XX. Analizan un caso exitoso y excepcional en una localidad donde la identidad actualmente no tiene tintes étnicos o localistas, sino de ciudadanía cosmopolita, en un contexto industrializado, urbanizado y secularizado. En este caso, la industrialización en una zona rural, y la implementación de un sistema educativo público, han constituido procesos catalizadores de la construcción nacional, conforme lo establecen especialistas en el tema del nacionalismo como Benedict Anderson, Anthony Smith o Ernest Gellner, a pesar de sus múltiples discrepancias. La masificación y el aumento de los años de educación escolar contribuyeron a lograr el objetivo nacionalista de unificar, y hasta homologar, el sistema nacional de valores.

Carmen Leticia Borrayo Rodríguez, en su trabajo “La reforma educativa en México. Utopía estratégica para la competitividad” se propone evaluar la reforma educativa como una política pública para la competitividad nacional. A partir de un análisis documental, y con base en el modelo de Julio Franco, se evalúa el ciclo de vida de las políticas públicas que considera cuatro momentos: gestación, diseño, ejecución y evaluación. La autora construye argumentos que muestran que la política educativa nacional está centrada en la evaluación como parámetro de efectividad y que, al mismo tiempo, la calidad y la equidad de la educación básica y media superior son los indicadores centrales de la propuesta. Aunque lograr la calidad y la equidad puede parecer una utopía, el sector educativo nacional se basa en un método estratégico que a largo plazo puede ofrecer algunas modificaciones significativas. Se ofrece una prospectiva optimista que da un vuelco para enfocarnos a la gestión del aprendizaje en comunidades escolares inteligentes; aun así, se dejan abiertas interrogantes que permiten reconocer una problemática en torno a la viabilidad y pertinencia del proceso de transformación educativa.

Bertha María Alcántara Sánchez y Luz Marina Ibarra Uribe, en el texto “Políticas educativas, docentes y discurso sobre equidad de género” se proponen identificar las relaciones existentes entre los discursos sobre equidad de género en el ámbito educativo de la política internacional, la política

nacional, y los y las docentes de primarias públicas en Cuautla, Morelos, con el fin de evidenciar los efectos de los planteamientos globales en los saberes del profesorado en una localidad de México. Se observó que los discursos macro y meso acentúan el énfasis en la elaboración de materiales didácticos, así como en la formación docente, pero han minimizado a las tutoras y tutores. Se reconoce la importancia de que se concientice al profesorado sobre la equidad, por su responsabilidad en la formación de las niñas y los niños, sin embargo, no se contempla ningún tipo de mecanismo de instrucción para abordar el tema en casa, ya que sólo se establece la generación de campañas mediáticas para sensibilizar a la población en general.

Jorge Ariel Ramírez Pérez, en su texto “Expectativas laborales de estudiantes de licenciatura. El caso de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla” pretende contribuir a la comprensión de algunos de los factores familiares y escolares que inciden en la diversidad de trayectorias que conducen a la inserción laboral de los profesionistas universitarios. Se centra en el análisis del papel que desempeñan el tipo de licenciatura y semestre cursados, el capital económico, el capital cultural y el capital social, en la mayor o menor claridad que los estudiantes de licenciatura de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos formulan respecto a su futura inserción laboral. Encuentra que el mercado laboral de la región Oriente de Morelos y del municipio de Cuautla es de gran precariedad; en ese entorno resulta comprensible que los estudiantes universitarios tengan gran incertidumbre acerca de un posible espacio de trabajo donde insertarse al terminar sus estudios. Aun así, los capitales cultural y social influyen en la esperanza de ser contratado en un empleo.

Pablo Guerrero Sánchez y José Manuel Valencia Reyes, en su estudio “Las instituciones de educación superior en México desde la perspectiva organizacional” buscan establecer, desde la perspectiva organizacional, el vínculo existente entre los lineamientos, normatividad y políticas del sistema educativo mexicano y las instituciones de educación superior —en términos de reglamentos y planes institucionales de desarrollo—, con el quehacer académico, es decir, a partir de la normatividad como estructura y la voluntad de sus actores, adoptando y adaptando políticas como la competencia y el incremento en los indicadores de calidad en sus sistemas internos de acción concretos.

César Darío Fonseca Bautista y Rosana Santiago García en el trabajo titulado “El bono demográfico en México: ¿Oportunidad o problema social?” reflexionan acerca del “bono demográfico”; además, contrastan las expectativas y compromisos asumidos por el gobierno mexicano en foros internacionales y que se han materializado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Educación del periodo 2012-2018, frente a la realidad social presente caracterizada por la contracción del empleo, insuficiente cobertura educativa y ausencia de programas de apoyo a la juventud. Concluyen que el bono se ha dilapidado durante los primeros 15 años del presente siglo, debido, entre otras razones, a las insuficientes y/o inadecuadas políticas públicas de atención a los jóvenes y, en particular, a la ausencia de políticas educativas que brinden oportunidades de desarrollo integral, orientadas a lograr su bienestar social, económico y cultural. La oportunidad histórica que ofrece el bono demográfico no ha encontrado respuestas favorables para aprovechar la situación en beneficio de los jóvenes y de la sociedad mexicana.

Finalmente, Zedxi Magdalena Velázquez Fiallo y Leticia Pons Bonals en su contribución “Interrupción legal del embarazo: Disputas globales y locales sobre un servicio de salud”, exponen los argumentos que se debaten en los ámbitos global y locales para legalizar la interrupción del embarazo, en el entendido de que las normativas e instrumentos impulsados en México presentan lagunas, ambigüedades y falta de claridad, lo que afecta la prestación adecuada de este servicio de salud. Entre las conclusiones destaca que, si bien a instancias de las recomendaciones internacionales, se han introducido medidas legislativas y se han generado instrumentos de política pública, los resultados se quedan en el papel, y poco se reflejan en la generación de condiciones adecuadas para que las mujeres conozcan sus derechos sexuales y reproductivos, y para que sepan dónde acudir a recibir la atención requerida. Poco se trabaja en el sentido de dotar a las instituciones del equipo técnico y humano que brinde un servicio de salud adecuado. Las mujeres acuden a las clínicas de salud con miedo y, en muchos casos, prefieren atenderse en condiciones de inseguridad, poniendo en riesgo su vida, por el miedo a ser acusadas de cometer un acto ilícito, de recibir un mal trato o de que se les niegue el servicio. El tema del aborto, en el ámbito global, pero con mayor crudeza en México y en Chiapas, sigue atrapado

en debates cuya solución ha tendido a buscar un acuerdo acerca del momento en que inicia la vida humana.

Para el desarrollo de esta obra se reconoce el apoyo financiero otorgado por la Secretaría de Educación Pública con recursos del Programa del Fortalecimiento de la Calidad Educativa PFCE 2016. No omitimos manifestar que este libro se ha concretado gracias al respaldo de la Dirección General de Publicaciones de Investigación y de Creación Artística, y de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), así como del trabajo y compromiso de los integrantes del Cuerpo Académico Estudios Estratégicos Regionales.

Políticas económicas

Declive y ascenso del turismo de cruceros en Mazatlán, Sinaloa, a través del análisis de redes de política. 2010-2016

Nadia Ilenia Peinado Osuna*

Alejandro García Garnica**

El turismo de cruceros es una actividad económica que ha impactado al sector turístico en los últimos años a nivel mundial. Constituye una fuente importante de ingresos para las empresas y las personas que, de manera directa e indirecta, trabajan en este sector. Existe una fuerte demanda de esta actividad en América del Norte, Europa, Australia y recientemente en China. El valor que genera este tipo de turismo se asocia a la oferta de un buen servicio, a los itinerarios ofrecidos durante el recorrido, al precio que se paga, la duración del viaje, y a lo confortable de las instalaciones, entre otros factores.

México no ha estado al margen de generar ingresos mediante el turismo de cruceros o naviero:¹ de enero de 2016 al mismo mes de 2017 se registraron 776,650 turistas que llegaron a México a través de este medio, situación que representó un incremento cercano al 27% respecto del año anterior, cuando se registraron 612,656. En relación con el número de arribos a los puertos de nuestro país, se calcula que éstos aumentaron de 242 a 313 durante el mismo lapso. De acuerdo con el número de turistas que llegaron a través del transporte naviero, los puertos más importantes en México —en enero del 2017— fueron Cozumel (434,522) y Majahual (111,340), ubicados en Quintana Roo; y Ensenada (51,663) y Cabo San Lucas (43,659) en la Península de Baja California. Si se considera tanto el número de arribos a Mazatlán, Sinaloa (9), como el de pasajeros (21,619), en enero del

* Profesora de la Escuela de Turismo de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

** Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, UAEM.

¹ Elena de los Reyes y Elena Ruiz, "El mercado de cruceros en cifras en el siglo XXI", *Revista Turydes: Turismo y desarrollo*, núm. 19, diciembre, 2015. <http://www.eumed.net/rev/turydes/19/mercado-cruceros.html>, consultado el 16 de marzo del 2016.

2017, los porcentajes respecto al total nacional fueron muy bajos: 2.8 y 2.7, respectivamente.² Esta situación contrasta con los datos del año 2005, en el que se registraron más de 200 arribos en ese puerto. Ese año Mazatlán figuraba como un puerto de importancia a nivel internacional en términos turísticos, pero no ha logrado recuperarse.

El objetivo de este capítulo es describir y analizar cuáles fueron los factores que influyeron en la crisis del turismo naviero (también denominado “de cruceros”) en Mazatlán, Sinaloa, así como su regreso tardío debido a la suspensión de arribos durante el periodo 2010 a 2016. El estudio se llevó a cabo a partir del enfoque denominado “redes de políticas”. La información presentada se obtuvo a través de entrevistas realizadas a los diferentes actores sociales involucrados que estaban inmersos en la caída del sector turístico de cruceros en Mazatlán. De igual forma, se hicieron consultas hemerográficas en los distintos diarios del estado de Sinaloa y se analizaron diferentes fuentes estadísticas sobre turismo en México.

Como preguntas centrales de este trabajo se plantearon las siguientes: ¿cuáles son algunas de las características de las redes de política?, ¿qué importancia tienen los elementos de la coordinación, los recursos y los actores de las redes de política?, ¿qué factores causaron la crisis del turismo naviero en Mazatlán?, ¿cómo fue la conformación de una red de política que contribuyera a dar solución de la crisis naviera en Mazatlán?

El documento se estructura en tres partes: en la primera se definen las redes de política, se explica por qué son importantes y se describen las características y los actores que las componen. En la segunda sección se aborda brevemente la importancia del turismo de cruceros en Mazatlán y se describen algunas de las características de esta zona. La tercera parte aborda la crisis y solución del conflicto causado por la suspensión de la llegada de los cruceros internacionales a Mazatlán, desde el año 2010 hasta el 2016. Al final se presentan las conclusiones.

² Datatur, *Actividades en cruceros*. <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Actividades%20En%20Crucero.aspx>, consultado el 22 de febrero del 2017.

Redes de políticas: definición, clasificación y elementos que las integran

Las redes de políticas expresan la interacción entre actores públicos y privados para la formulación conjunta de políticas que puedan favorecer los intereses de los actores involucrados. Para Klijn,³ la red de política alude a un proceso en donde interaccionan diversos actores que intentan influenciar el proceso político con una dirección favorable a sí mismos. Por otro lado, Rhodes⁴ señala que las redes de políticas conforman:

[...] conjuntos de vínculos formales e informales entre actores gubernamentales y de otro tipo, estructurados alrededor de creencias e intereses compartidos en torno a la construcción e implementación de las políticas públicas. Esos actores son interdependientes y las políticas surgen de la interacción entre ellos.

Zurbruggen⁵ señala que este tipo de red refleja la relación y variedad de actores que se localizan en organizaciones públicas y privadas, y se articulan en torno a una política en particular. Los actores en la red intercambian ideas y recursos, y negocian posibles soluciones a problemas públicos; es a través de la red que se fusiona lo público y lo privado. Por lo tanto, las redes de política son el conjunto de acuerdos de cooperación, formales o informales, y patrones de acción institucionalizados que llevan a cabo diferentes actores sociales (individuos u organizaciones públicas o privadas), dependientes entre sí, para alcanzar objetivos o solucionar obstáculos que tienen un carácter de tipo político o cuya solución implica la participación de varios actores.

³ Erik Klijn, *Policy networks: An overview*, en W. J. M. Kickert y J. F. Kippenjan (eds.), *Managing complex networks*, Sage, Londres, 1998. SAGE Publications: www.sagepub.co.uk

⁴ R. A. W. Rhodes, *Policy network analysis*, Oxford University Press, Nueva York, 2006, p. 432.

⁵ Cristina Zurbruggen, *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones. Los condicionantes históricos de las reformas actuales*, B. Oriental, Ed. Montevideo, Montevideo, 2005; y Cristina Zurbruggen, "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas", *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, 2011, pp. 1-29.

Por otra parte, Rhodes⁶ señala que hay diversos modelos de análisis para las redes de políticas, que son: las redes de asuntos, triángulos de hierro, subsistemas de políticas o sub-gobiernos, comunidades de políticas, y comunidades epistémicas. Algunos de los elementos que es importante considerar dentro de las redes de políticas son: los actores, los recursos y las formas de colaboración. Compston⁷ considera a los actores como individuos con capacidad de acción política y social, que inciden en la agenda pública para la consecución de intereses bien definidos y comunes. La clave es que el o los actores activen las redes con el objetivo de obtener un recurso a cambio de otro. Para Zurbriggen,⁸ los actores se integran por:

[...] aquellos individuos, grupos u organizaciones que participan en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas como una unidad. La capacidad para participar en la toma de decisiones se limita a los actores relevantes que, en la mayoría de los casos, son corporativos.

Según Compston,⁹ entre los actores públicos se encuentra el Estado, que opera a través de las instituciones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno. Respecto a los actores privados, este autor sostiene que frecuentemente son identificados como patrones laborales (empresas), grupos religiosos, periodistas, investigadores y analistas políticos, entre otros. Por su parte, Pittaluga¹⁰ hace una diferenciación de los actores de acuerdo con la función que éstos tienen dentro de la red, y los clasifica de la siguiente manera: los catalizadores, es decir, aquellos agentes determinantes por la formación y funcionamiento de la red, cuya incidencia puede acelerar, retardar o inhibir un *output*; y los reguladores o actores, los cuales activan indirectamente un catalizador.

⁶ R. A. W. Rhodes, *Policy network...*, *op. cit.*, p. 426.

⁷ Hugh Compston, *Policy networks and policy change: Putting policy theory to the test*, Palgrave-Macmillan, England, 2009.

⁸ Cristina Zurbriggen, *Estado, empresarios...*, *op. cit.*, p. 70.

⁹ Hugh Compston, *Policy networks...*, *op. cit.*, pp. 18-32.

¹⁰ Lucía Pittaluga, "El Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento", *Desarrollo humano en Uruguay*, UNDP, Montevideo, 2005, pp. 149-315.

En relación con los recursos que integran las redes, Compston¹¹ alude a un modelo de redes de políticas que se origina por una interdependencia de recursos (por ejemplo, aportación económica, de capital social, de poder o intereses) entre los actores de una red. Es decir, la dependencia entre los actores políticos se da por los recursos que les incentivan a participar en la red política.

Finalmente, la cooperación entre los diferentes actores políticos tiene como fin alcanzar las metas que se ajustan a las estrategias y los acuerdos a que llegan las organizaciones. La cooperación es una herramienta de gestión estratégica porque permite la consecución de objetivos mediante la puesta en común, con otras organizaciones, de ciertos recursos y capacidades para el desarrollo de actividades, al tiempo que se coordinan sus acciones y responsabilidades. También, la colaboración es uno de los éxitos fundamentales entre las organizaciones¹² debido a que se pueden establecer planes de acciones o fines estratégicos para alcanzar un objetivo común.

En las secciones siguientes se describe el caso concreto de la crisis del turismo en Mazatlán y se analiza a partir de la propuesta del análisis de redes de política.

Situación del turismo en Mazatlán, Sinaloa: Importancia y problemas turísticos

Nuestro país ha sido considerado uno de los más importantes destinos turísticos a nivel mundial, ya que recibió a 29 millones de turistas en el 2014.¹³ Entre septiembre de 2014 y junio de 2015 ingresaron a México 371 millones de dólares como resultado del turismo asociado a cruceros. Respecto al número de pasajeros que llegaron al país por esta vía, se calcula un aproximado de 5.8 millones de personas en el 2014. Los puertos más beneficiados

¹¹ Hugh Compston, *Policy networks...*, *op. cit.*, pp. 21-26.

¹² Alejandro García, "Mecanismos de coordinación en empresa", *Inventio*, núm. 9, UAEM, 2009, pp. 33-40.

¹³ Organización Mundial del Turismo, *Panorama OMT del turismo internacional*, UNWTO, Edición 2015. www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416875, consultado en febrero del 2016.

por dicha actividad fueron, en orden de importancia: Cozumel, Ensenada, Majahual, Cabo San Lucas, Puerto Vallarta y Progreso.¹⁴

Mazatlán, por su parte, es un puerto al que recientemente está retornando esta actividad, después de un lapso de dos años en el cual los cruceros internacionales dejaron de arribar. Uno de los principales motivos que sirvieron de base para explicar la suspensión de la llegada de turistas de cruceros a este puerto fue el clima de violencia y la inseguridad que durante un tiempo imperó en esta entidad:

Debido a la violencia generada por crímenes y balaceras registrados en la llamada Zona Dorada del Puerto de Mazatlán, cruceros de las empresas *Carnival Corporation* y *Norwegian Cruise Lines* decidieron cancelar su arribo al destino turístico [...] De registrarse una cancelación permanente, el puerto y sus empresarios dejaría de percibir anualmente 150 millones pesos aproximadamente.¹⁵

Históricamente Mazatlán recibía un número importante de turistas que arribaban en grandes cruceros, pero a partir del 2011, las empresas navieras comenzaron a cancelar sus visitas hasta llegar a cero arribos. Ante este problema, que denominamos *crisis del turismo naviero*, hubo voces empresariales y gubernamentales que llamaron a buscar una solución. Así, actores privados y públicos buscaron forjar políticas o programas que lograran el retorno de este sector económico a través de las redes de políticas. La generación de medidas efectivas que solucionaran dicho problema se vio condicionada por diferentes factores internos y externos a la red de políticas, tales como el comportamiento de los gobiernos estatal y municipales, la disposición de ayuda de los distintos gobernantes, las coyunturas políticas y la alternancia en las administraciones estatales y locales, así como la situación económica y financiera mundial, que afectó el ingreso de las personas y las decisiones de viajar. Cabe mencionar que el estado de Sinaloa, en

¹⁴ Sectur, *3er Informe de labores: 2014-2015*, septiembre, 2015, México.

¹⁵ [Ahorasi.com](http://ahorasi.com), "Huyen cruceros de Mazatlán tras violencia", 26 de febrero del 2011. <http://archive.ahorasi.com/huyen-cruceros-de-mazatlan-tras-violencia/>, consultado en abril de 2016.

donde se ubica Mazatlán, es uno de los puntos clave en el mercado global de drogas y, por tanto, de narcotráfico.

Mazatlán tiene una población aproximada de 500 mil habitantes. Se localiza al noroeste de la República Mexicana, con adscripción geopolítica a Sinaloa. Esta ciudad cuenta con dos actividades primordiales para su economía: la pesca y el turismo, en ese orden. Mazatlán es considerado un destino tradicional de sol y playa; el turismo se ha convertido en una actividad relevante debido a la inclusión laboral que representa para la región. En particular, dicha ciudad obtuvo a nivel nacional los siguientes reconocimientos: el primero como el lugar de playa familiar, la posición 24 como mejor ciudad para viajar, y el cuarto lugar en mayor inversión privada turística de México.¹⁶

Al ser Mazatlán una ciudad que depende del turismo, la cancelación de cruceros tuvo un costo económico importante en términos de generación de ingresos y de empleo. Si bien las pérdidas económicas se muestran a niveles de macroeconomía, en una escala menor la ausencia de turistas debilitó el circulante financiero en la ciudad. Esto es así porque cuando los navíos arriban al puerto los pasajeros tienen la oportunidad de visitar la ciudad y en ocasiones contratan empresas locales que brindan *tours* dirigidos, o recorren Mazatlán por su propia cuenta. A través de esta actividad se ven beneficiados económicamente los comerciantes, taxistas, restaurantes, joyeros, vendedores de ropa y artesanos, entre otros. Esto es importante porque la temporada alta del turismo de crucero se da cuando el turismo por tierra y aire es escaso en la ciudad; es por ello que la ausencia de estos ingresos afectó de manera inmediata a miles de trabajadores que dependen del arribo de barcos turísticos al puerto.

Los primeros arribos de las navieras turísticas a Mazatlán se remontan aproximadamente a 40 años, aunque no existe un registro único donde se demuestren tales antecedentes. El arribo de estas naves creció paulatinamente en Mazatlán. En 1990 la Administración Portuaria Integral (API) tomó la concesión del Puerto de Mazatlán y se inició formalmente el registro de llegada de las empresas navieras a las costas del Pacífico: así, en 1993 llegaron 184

¹⁶ Mario López, *Plan estatal de desarrollo de Sinaloa: 2011-2016*, 2011. http://innovaciongubernamental.gob.mx/innovacion/documentos/PED_2011_2016_Sinaloa.pdf, consultado en marzo de 2016; Ayuntamiento, *Plan municipal de desarrollo de Mazatlán: 2011-2013*, 2011. <http://mazatlan.gob.mx/misc/pmd%202011-2013.pdf>, consultado en marzo de 2016.

cruceros, y en el 2008 se registraron 244. Sin embargo, en el 2011 la afluencia de navíos se desplomó estrepitosamente a 40 arribos; en el 2012 se registró un solo arribo, y en el 2013 hubo seis. Fue hasta el 2014 que se percibe una ligera recuperación, al registrarse 35 llegadas de cruceros a este puerto. El último dato para el 2015 fue de 85 cruceros. La caída en el número de cruceros que llegó a Mazatlán entre el 2011 y 2013 se expresó en una crisis del turismo naviero.

Ante la pérdida de una industria millonaria importante para la ciudad —y la incertidumbre de su regreso—, los actores públicos y privados empezaron no sólo a opinar públicamente, sino a vincularse entre sí para encontrar una solución. Por un lado, algunos empresarios reclamaron a los gobernantes una solución a la inseguridad que había ahuyentado a las navieras, mientras los gobernantes intentaron negar que fuera el aumento de homicidios la causante de la crisis de ese sector. Así inició un debate público que dio pie a la creación de mesas de trabajo y, posteriormente, de redes de políticas entre gobernantes, empresarios y líneas navieras para encontrar una solución al problema.

Evolución de las redes de política relacionadas con la crisis del turismo naviero en Mazatlán, Sinaloa: 2010-2016

En esta sección se describen los problemas y los aciertos relacionados con la posibilidad de crear redes de políticas en torno a los diferentes actores que se vieron involucrados en la crisis naviera registrada en Mazatlán desde el 2010 y hasta principios del 2016. Para cumplir este propósito, esta sección se dividió en tres apartados, mismos que se desarrollan a continuación:

Los inicios y el contexto de la crisis naviera en Mazatlán en el 2010

Durante marzo y abril del año 2010, el sector empresarial informó que el crecimiento de la violencia y la inseguridad en Mazatlán habían provocado el recorte de inversiones, además de tener efectos negativos en la economía de la ciudad.¹⁷ En el caso de las navieras, a principios de 2010 se canceló el

¹⁷ Adrián Luján, "Ahuyenta violencia a inversiones", *Noroeste*, 17 de abril de 2010.

arribo a Mazatlán de 67 barcos que llegarían, según lo programado, entre mayo de ese año y abril de 2011. Las razones de tal situación estaban asociadas a la inseguridad de la ciudad y a la percepción de que existía un nivel de violencia muy alto en ese puerto. En este contexto, Michelle Paige, presidente de la *Florida Caribbean Cruise Association* (FCCA), señaló que la supresión de arribos continuaría en caso de no generarse estrategias de estímulo a las navieras para promocionar Mazatlán.¹⁸

Ante la problemática anterior, Jaime Beltrán y Graciela Domínguez, dirigentes de la Asociación de Hoteles Tres Islas, consideraron que el gobierno del estado era poco eficiente al no atender ni apoyar a este sector a través de estrategias de promoción turística internacional. No existía comunicación entre dicha asociación y el secretario de Turismo, Francisco de la Vega Aragón.¹⁹

El anuncio de la cancelación de cruceros dio la oportunidad de buscar alguna solución, sin embargo, no hay evidencias periodísticas ni documentales de que en este periodo las autoridades mexicanas se acercaran a las navieras o a los empresarios mexicanos afectados por el problema. Ante el reclamo de los empresarios del sector al secretario de Turismo, el funcionario mostró poco interés, y no atendió sus demandas; es por ello que se considera que, en un primer momento, el gobierno estatal —y las instituciones que lo representaban ante el sector turístico— no generaron los lazos o redes de colaboración necesarios con las navieras o con el sector empresarial privado involucrado en el conflicto.²⁰ Diferentes factores de interés político influyeron para que el gobierno estatal en turno decidiera no intervenir ante esta crisis: el primero es que el 2010 era el último año de Jesús Aguilar Padilla al frente del gobierno estatal; las cancelaciones cruceristas se anunciaron en abril de ese año, dos meses antes de las elecciones de julio, donde resultó electo como nuevo gobernador de Sinaloa, Mario López Valdez (2011-2016). Esto ocasionó una coyuntura política desfavorable, pues los gobiernos eran de partidos políticos opuestos: Aguilar Padilla del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Mario López Valdez había

¹⁸ Leticia López, "Prevén retiro de más cruceros", *Noroeste*, 29 de abril de 2010.

¹⁹ Sheila Arias, "Culpan a Secretaría de Turismo de olvidar a Mazatlán", *Noroeste*, 7 de junio de 2010.

²⁰ Entrevista a Rafael Rivera, Percepción de empresarios sobre las navieras, 1 de diciembre de 2014, Mazatlán, Sinaloa, México.

renunciado a ese partido para encabezar una alianza opositora del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT). Dado ese panorama, el gobernador Aguilar Padilla prefirió no involucrarse en el problema de los cruceros, ante el poco o nulo beneficio político que esto tendría para su administración. Además, como era la primera ocasión en que las navieras cancelaban su arribo a Mazatlán, la magnitud de las consecuencias, en términos económicos, laborales y sociales, no se percibió inmediatamente.

Al mismo tiempo, Felipe Calderón, presidente de la República, anunció su decisión de acabar con el narcotráfico, y como resultado del enfrentamiento entre el ejército y el narco en Sinaloa se incrementó la inseguridad turística, lo que se constata con el aumento de homicidios en Mazatlán entre 2008-2011. Ello profundizó la crisis de los cruceros. Cabe resaltar que Sinaloa es una de las “mecas” del narcotráfico en México. Esta actividad delictiva comenzó hace muchos años en la sierra de esta región y evolucionó hasta el punto en que una de esas organizaciones se convirtió en la más grande de México, el denominado “cártel de Sinaloa”, arraigado en este estado.²¹

Desde el 2008, al igual que otros estados de la República Mexicana, Sinaloa se ha visto inmerso en un clima de violencia derivado de la confrontación entre los cárteles de la droga. En el caso de Mazatlán, la vinculación que existe entre violencia y turismo se observa en la gráfica 1. Ahí se aprecia, entre 2005 y 2014, una relación inversa entre el número de cruceros y los homicidios dolosos. El lapso más difícil de la crisis de cruceros se dio entre 2007 y 2011, años en los que el número de homicidios se elevó de 63 a 325 y el número de barcos que arribaron decreció de 196 a solamente 40. El tema de la relación que existe entre la inseguridad y el turismo fue materia de debate entre los actores sociales en Mazatlán,²² aunque la principal ola de violencia ocurrió hasta el 2008.²³

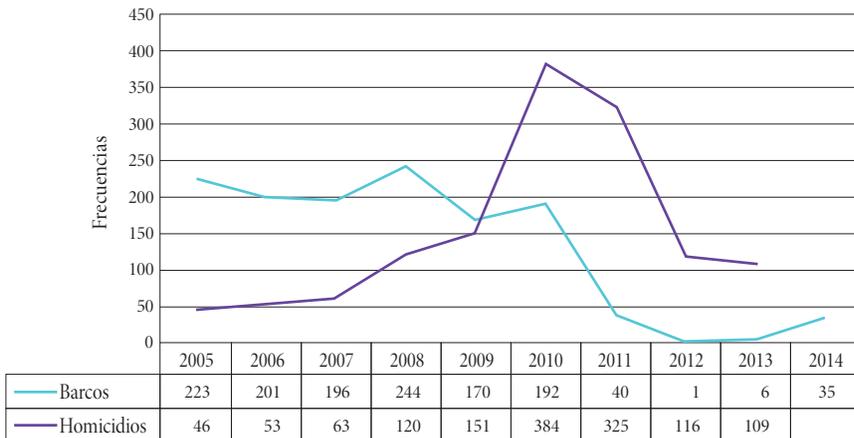
²¹ Miguel Hernández, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*, Tesis Doctoral de la FLACSO, sede México, 2010.

²² Alfonso Gil, “Resolución de la crisis naviera”, *Norte*, 15 de diciembre de 2014, Mazatlán, Sinaloa, México; Rafael Lizárraga, *Problemática y solución de la crisis naviera*, 30 de noviembre de 2015, Secretaría de Turismo Estatal, Mazatlán, Sinaloa, México.

²³ Al inicio de ese año surgió la ruptura de una de las facciones del cártel de Sinaloa y esto provocó enfrentamientos no sólo en ese estado, sino en todo el país. El problema fue que los miembros de las distintas organizaciones, que tradicionalmente compartían los territorios, entraron en

Las políticas nacionales antidrogas provocaron violencia y la ruptura del cártel de Sinaloa. Podemos decir que este hecho es un elemento macrosocial o institucional que impacta en las redes;²⁴ es decir, las acciones del gobierno afectan el comportamiento de las redes de políticas. En este caso, una política que tenía el propósito de combatir el narcotráfico y los conflictos internos entre los distintos grupos generó efectos colaterales socioeconómicos: a medida que el gobierno enfrentaba el crimen organizado se recrudecía la disputa por los territorios y las rutas y se elevaba el número de homicidios. Al aumentar la violencia creció la inseguridad y, como consecuencia, el flujo de cruceros turísticos que llegaban a Mazatlán se suspendió.

Gráfica 1. Arribos de cruceros turísticos y homicidios dolosos en Mazatlán (2005-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Secretaría de Turismo, Datatur, varios años. <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/Inicio.aspx>, consultada en enero del 2016. INEGI, Estadísticas de mortalidad, varios años. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/>, consultada en marzo del 2015.

conflicto y comenzaron a disputarse los espacios destinados a la venta de droga. Al problema de la venta de drogas se sumó el control de las zonas productoras y las rutas para su tráfico. Con ello aumentó el número de homicidios y también de delitos.

²⁴ David Marsh y R. A. W. Rhodes, *Policy communities and issues networks*, University Press Scholarship, England, 1992.

El tema de la violencia generó notoriedad e impulsó la tentativa de construir una red de asuntos en torno a la crisis del turismo naviero en Sinaloa. Durante el 2010-2011, las cámaras empresariales demandaron al Consejo Estatal de Seguridad Pública mejorar la seguridad en las carreteras, políticas para disminuir el consumo de drogas y promover la rehabilitación, y concertar, con los medios locales de comunicación, notas más positivas y no amarillistas. A finales de octubre de 2010, el gobernador electo, Mario López Valdez —que había tomado posesión el 1 de enero de 2011— se reunió con empresarios hoteleros de Mazatlán para tratar temas de infraestructura, seguridad, promoción y apoyo social. A la reunión también acudió el alcalde electo de Mazatlán, Alejandro Higuera Osuna, quien había asumido su cargo en la misma fecha que López Valdez.²⁵ Con ellos se iniciaron las negociaciones para plantear posibles soluciones y lograr el retorno de las navieras.

En este contexto, se pueden mencionar diversas causas de la crisis naviera del sector turístico de Mazatlán. Una de ellas fue la *imagen violenta de la ciudad*, ya que ésta se vio afectada por la inseguridad, la prensa amarillista y la ola de violencia desatada por el narcotráfico. Igualmente, se destacan advertencias de los consulados canadiense y estadounidense con sede en el puerto, en el sentido de no viajar a México. No menos importante fue la crisis económica de los Estados Unidos de América, que se dio entre 2008 y 2009, y que también repercutió en el arribo de estadounidenses a Mazatlán.²⁶ Estos hechos coincidieron con el incremento de precios relativo al permiso portuario (en comparación con Puerto Vallarta y Los Cabos), pues la tarifa impuesta a las navieras clasificó a Mazatlán como un destino caro. De igual forma se criticó la inexistencia de un plan estratégico que diera solución a los problemas de inseguridad y la falta de coordinación entre los empresarios y los gobiernos estatal y municipal.

En efecto, había escasa colaboración entre los actores involucrados en el asunto asociado a los cruceros, con excepción de la visita de funcionarios de la embajada de Canadá a Mazatlán para retirar la alerta de peligro de

²⁵ Leticia López, "Reclama IP acciones contra la inseguridad", *Noroeste*, 14 de octubre de 2010.

²⁶ Nadia Peinado, Patricia Gamboa y Silvia Aguilar, "Las políticas públicas ante la crisis del turismo naviero", *Turismo en el Sur de Sinaloa*, 2015, Ed. Neón, México, pp. 153-167.

viaje que había dado a sus ciudadanos. La visita buscó mostrar a los funcionarios canadienses un ambiente de seguridad pública en la ciudad, pero las estadísticas y la cobertura mediática mostraban lo contrario.

El sexenio del gobernador Mario López Valdez: la creación de una red de políticas, la cancelación masiva del arribo de cruceros y la destitución de la secretaria de Turismo de Sinaloa (2011-2012)

El año 2011 inició con el cambio de los poderes locales de Sinaloa: Mario López Valdez tomó posesión como nuevo gobernador y Alejandro Higuera Osuna como alcalde de Mazatlán. También se designó a Oralia Rice Rodríguez como la nueva secretaria de Turismo. En el año 2012 los cruceros que llegaron a Mazatlán alcanzaron el mínimo.²⁷ La cancelación súbita de los mismos incentivó la creación de una red de asuntos²⁸ donde se abrió la discusión del problema del turismo relacionado con la inseguridad. Las navieras resaltaron la forma en la cual la violencia estaba afectando la demanda de sus rutas: dado que los turistas extranjeros no querían venir a Mazatlán, y para rentabilizar sus actividades, habían decidido excluir este sitio de su travesía. En la discusión pública también participaron empresarios y gobernantes. La conformación de esta red de asuntos es importante porque

²⁷ En enero del 2011 comenzó la cancelación masiva de cruceros. La línea *Carnival Cruise Lines* anunció el retiro de los arribos del crucero *Spirit* en la ruta mexicana para el año 2012 por falta de pasajeros, ya que éstos no querían arribar a México por los índices de violencia. La naviera hizo alusión a los efectos negativos de la violencia en la industria de cruceros. Al respecto, las autoridades portuarias en Mazatlán señalaron que los hechos de violencia ocurrían lejos de la zona que recorren los cruceristas (Héctor Castro, "Retirará Carnival otro crucero", *Noroeste*, 18 de enero del 2011). Asimismo, el barco *Mariner of the Seas* no arribó a Mazatlán el 12 enero del 2011, como se tenía programado; decidieron sacar este destino de su ruta debido a la inseguridad pública, la baja demanda de turistas para visitar Mazatlán, y para mejorar su rentabilidad, y en su lugar optaron por arribar a Los Cabos y Puerto Vallarta. Otra de las causas que se asocian a la cancelación de dicho crucero fueron los impuestos cobrados, lo cuales se consideraban más caros en comparación con otros destinos del Pacífico. Durante ese mes, el barco *Disney Wonder* canceló 27 arribos programados a Mazatlán, e informó que había tomado esa decisión como consecuencia de la delincuencia organizada y los cambios en el ambiente. El barco *Oosterdam* hizo algo similar. Con estas cancelaciones, la afluencia a Mazatlán de barcos de turismo naviero disminuyó de seis a tres arribos semanales (L. López, "Aleja violencia a dos cruceros", *Noroeste*, 25 de enero del 2011).

²⁸ Hecló Hugh, "Issue networks and the executive establishment", *The new American Political System*, A. E. Research Ed., Washigton, D.C., 1978.

derivó en una red de políticas entre gobernantes y empresarios mexicanos, y entre éstos y los representantes de las líneas navieras.

Empresarios y promotores de servicios turísticos, además de transportistas, presionaron a los representantes del gobierno para frenar la violencia que existía en Mazatlán. Tal demanda se dio porque la cancelación de los cruceros hizo menos competitiva la economía y se redujeron los ingresos tanto de los trabajadores como de los empresarios. Los comerciantes lamentaban el cese de los cruceros y los efectos negativos en su economía, y comenzaba el cierre de negocios en la zona turística de Mazatlán.²⁹

En este contexto, Alejandro Higuera Osuna, alcalde de la ciudad, y el funcionario de turismo estatal, Rafael Rivera López, descartaron que las navieras excluyeran a Mazatlán de sus travesías por la violencia; desde su punto de vista esto se debía a otros intereses como *el ahorro de combustible y la disminución de pagos por concepto de insumos para ganar más dinero*. Es decir, la cancelación se asoció a problemas financieros, y no a la situación de inseguridad;³⁰ a pesar de lo anterior, sin embargo, sí se generaron condiciones favorables para la conformación de una red de políticas. Por un lado, los funcionarios estatales y locales, a diferencia del sexenio anterior, reconocieron que la violencia sí había influido en el cierre de las navieras, de manera que se intentó diseñar una estrategia de coordinación entre los actores involucrados en el problema de inseguridad a partir de la intervención del secretario de Seguridad Pública del estado (SSP). A finales de enero de 2011 se reunieron Oralia Rice (secretaria de la Sectur) y Alejandro Higuera (alcalde de Mazatlán) para acordar un plan de acción para garantizar la seguridad de los turistas. Posteriormente, ese plan se presentó a través de Oralia Rice a Gloria Guevara Manzo, secretaria de la Sectur federal, a quien se le pidió apoyo. Durante esa reunión se trató de convencer a las navieras de que la seguridad sí estaba garantizada en Mazatlán, pero al término de dicha reunión se cancelaron travesías programadas a los pueblos

²⁹ Netzahualcóyotl Ceballos, "Estamos en la calle: turista", *Noroeste*, 28 de enero de 2011; y Ramírez Melissa, "Piden frenar violencia", *Noroeste*, 27 de enero de 2011.

³⁰ Netzahualcóyotl Ceballos y Melissa Sánchez, "Descartan que violencia ahuyente a cruceros", *Noroeste*, 26 de enero de 2011.

cercanos de este puerto con los representantes de las navieras, por temor a la violencia.³¹

Oralia Rice contribuyó a la construcción de la red de políticas asociada a la suspensión del arribo de los cruceros. La Secretaría de Turismo aportó sus lazos personales ante la *Florida Caribbean Cruise Association* (FFSA), la Sectur federal y la Presidencia de la República para la solución de la crisis. Este recurso se capitalizó en una reunión el 31 de enero, donde se acordó hacer un blindaje con más de 100 elementos policiacos a los viajeros de cruceros que llegaran a Mazatlán y visitaran los sitios turísticos de mayor afluencia,³² además de mantener una agencia de ministerio público en operación las 24 horas.³³

Por otro lado, y como resultado de la red de política, se conformó la policía turística. Se trataba de un cuerpo de jóvenes agentes, bien entrenados, bilingües, capacitados para trabajar con discreción en las labores de vigilancia. Este grupo de seguridad se apoyaría en agentes secretos que deberían pasar desapercibidos entre la población civil cuando cuidaran a los cruceristas. La policía turística se distinguiría por los uniformes especiales de bermuda, tenis y camisa blanca con la leyenda “Policía Turística” en la espalda. Se dijo que darían un trato especial al turista, aunque su tarea no se restringiría a la protección de los turistas navieros, sino que se procuraría para todos aquellos que arribaran por cualquier medio de transporte.³⁴

A partir de la coordinación gubernamental con las navieras, y la planeación de la política turística, las autoridades convencieron a dos líneas de cruceros (de las tres existentes) de continuar con el arribo de los barcos a Mazatlán;³⁵ como resultado de ello, el 15 de febrero del 2011 llegaron los cruceros: *Norwegian Star* y *Carnival Spirit* con cientos de turistas.³⁶ Fueron dos semanas de negociaciones a lo largo de las cuales se trató de reactivar

³¹ Héctor Castro, “Retirá Carnival otro crucero”, *Noroeste*, 18 de enero de 2011.

³² Antes de esta propuesta, la policía turística de Mazatlán constaba de 30 agentes preventivos a bordo de bicicletas y una cuatrimoto para vigilar las principales áreas turísticas de Mazatlán: Zona Dorada, El Malecón y el Centro Histórico.

³³ Leticia López, “Blindarán al turismo naviero”, *Noroeste*, 29 de enero de 2011.

³⁴ D. Mendoza y B. Reyes, “Fortalecerán policía turística”, *Noroeste*, 2 de febrero de 2011.

³⁵ Ernesto Hernández, “Mazatlán tour”, *Noroeste*, 14 de febrero de 2011.

³⁶ Netzahualcóyotl Ceballos, “Activan cruceros turísticos economía de Mazatlán”, *Noroeste*, 15 de febrero de 2011.

la llegada de los barcos, pero el 23 de febrero la naviera *Carnival* canceló su descenso a Mazatlán debido a que ese día se registraron dos homicidios en plena zona turística.³⁷ Lo mismo pasó con el *Norwegian Star*, cuya llegada se había programado justamente para el día en el que se perpetraron dichos crímenes.³⁸ Es decir, la violencia de nuevo surgía como un elemento exógeno que afectaba el funcionamiento de la red de políticas durante el sexenio de Mario López Valdez.

Ante estas cancelaciones, el secretario de Seguridad Pública del estado viajó a Miami para reunirse con representantes de la Asociación de Cruceros Florida-Caribe (FCCA),³⁹ revisar el plan de seguridad y tratar de reactivar la red de políticas. Oralia Rice reconoció que las medidas que se habían puesto en marcha en materia de seguridad tenían fallas, y que era necesario corregirlas.⁴⁰ Después de la reunión en Miami, los representantes de *Carnival Corporation* visitaron Mazatlán para verificar el plan de seguridad. La corporación naviera mencionó que hacían falta más cámaras de seguridad, más botones de pánico y más capacitación a los policías. Se reiteró al gobierno que a las navieras y a los turistas les interesaba visitar Mazatlán, pero requerían seguridad. En respuesta a esta petición, en junio de 2011, Francisco Córdova Celaya, secretario de SSP, y algunos empresarios acordaron invertir en la compra e instalación de cámaras de video vigilancia con el objetivo de lograr más detenciones e identificar más puntos de riesgo.⁴¹

³⁷ Liliana Zamora, "Cancela a Mazatlán otro crucero turístico", *Noroeste*, 25 de febrero de 2011.

³⁸ La línea *Crystal Cruises* también se sumó a la lista de las cancelaciones; su estrategia fue añadir una noche en el puerto de Los Cabos para sacar a Mazatlán de su itinerario. Phillip Ordever, vicepresidente de Ventas Internacionales y Marketing de *Crystal Cruises* dijo que se realizó "un monitoreo durante semanas y concluyó que se retiran por el aumento de los índices de violencia y se sienten más seguros en otros puertos de México. Para marzo de 2011, ya eran cinco las navieras que habían cancelado: *Carnival Cruise Lines*, *Princess Cruises*, *Holland America*, *Norwegian Cruise Line* y *Disney Cruise Line* (Héctor Castro, "Se aleja un crucero más de Mazatlán", *Noroeste*, 17 de marzo del 2011).

³⁹ La FCCA, por sus siglas en inglés, es una organización sin fines de lucro, compuesta por 19 líneas de cruceros, que operan más de 100 embarcaciones en aguas de Florida, el Caribe y Latinoamérica.

⁴⁰ Héctor Castro, "Negocian regreso de crucero", *Noroeste*, 26 de febrero del 2011.

⁴¹ Liliana Zamora, "Promete Gobernador el regreso de cruceros", *Noroeste*, 13 de enero de 2012; y Sheila Arias, "Acuerdan empresarios y SSP proyecto de videocámaras", *Noroeste*, 17 de junio de 2011.

Como se ha visto, desde el inicio del gobierno de Mario López Valdez se había establecido contacto con las navieras para buscar una solución al conflicto mediante la construcción de una red de políticas, cuyo origen se encuentra en la reunión entre la Sectur estatal, la API, la FFCCA, el alcalde municipal y los empresarios turísticos.⁴² La colaboración entre gobernantes mexicanos y dirigentes de las navieras dio como resultado un plan de acción, asociado a una mayor vigilancia.

En el reporte que el gobernador del estado le entregó el secretario de Seguridad Pública se señalaba que el crucero *Norwegian* volvería a Mazatlán, sin embargo, el barco no llegó. Para Oralia Rice fue difícil conseguir el regreso de los cruceros debido a los problemas que enfrentó la puesta en marcha del plan de seguridad. El director de la API indicó que la disminución de la inseguridad dependía de la efectividad de este plan.⁴³

La incertidumbre en torno al regreso de los cruceros turísticos se concretó con la cancelación de arribos entre 2012 y 2013, periodo en el cual sólo llegaron siete cruceros al puerto (gráfica 1). La cancelación indefinida de los cruceros molestó a varios sectores turísticos y reactivó la red de asuntos durante los años 2011 y 2012, en dos aspectos: los efectos negativos que tenía la inseguridad pública en la economía, y los deficientes resultados de Oralia Rice para lograr el retorno de los turistas. Los empresarios y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) demandaron públicamente solucionar la violencia que impedía el retorno de los turistas cruceristas, aludieron a la incapacidad del gobierno para disminuir la inseguridad y exigieron mejorar las estrategias de seguridad en los tres niveles de gobierno para que no se siguiera afectando la imagen de Mazatlán como destino turístico. La CANACO, además, denunció la disminución en las ventas y los cierres de negocios y el Sindicato de la Industria Gastronómica y Conexos de Mazatlán señaló que el desempleo en el sector turístico se había

⁴² Rafael Rivera, Percepción de empresarios sobre las navieras, entrevista realizada el 1 de diciembre de 2014, Mazatlán, Sinaloa, México.

⁴³ Liliana Zamora, "Anuncian el regreso a Mazatlán del *Norwegian Star*", *Noroeste*, 27 de febrero de 2011; Héctor Castro, "No llega crucero; le falla Malova", *Noroeste*, 2 de marzo de 2011; Liliana Zamora, "Mazatlán está a prueba", *Noroeste*, 14 de abril del 2011; Liliana Zamora, "Se disculpa Oralia Rice por sus errores", *Noroeste*, 26 de enero del 2011.

duplicado y que la crisis económica era una de las más severas registrada en las últimas dos décadas.⁴⁴

La red de asuntos sirvió para que los actores que integraban el sector privado del turismo en Mazatlán demandaran solución a la crisis naviera, provocada por la falta de seguridad pública. En la red de asuntos también participaron actores públicos como Francisco Córdova Celaya (director de la SSP del estado), quien declaró que las navieras le habían solicitado la disminución de notas rojas en los medios de comunicación para evitar el temor de sus clientes, pero que no se podía negociar con los medios sobre las notas rojas, por lo que confiaba en que las navieras regresarían por la presión de los vacacionistas.⁴⁵

La red de políticas formada para solucionar la crisis del turismo naviero trató de coordinarse a través del ajuste mutuo, es decir, no se firmaron acuerdos formales que garantizaran el retorno de las navieras o las condiciones de seguridad de Mazatlán. Era una interacción voluntaria y espontánea, basada en reglas informales y comunicación verbal, y como consecuencia la cooperación, también informal y espontánea, ponía en desventaja a la comitiva sinaloense, ya que eran las navieras, al tener los recursos más importantes de la red, las que tenían la última palabra.

Francisco Córdova Celaya, director de la SSP, señalaba también que la inseguridad no era el único factor en contra, pues estaban también la recesión financiera estadounidense y el consecuente desempleo que se vivía en California, de donde provenía la gran mayoría de los visitantes. Igualmente, enfatizó que no tenía sentido destinar a 10 mil policías para custodiar

⁴⁴ Manuel Guízar, "Se declaran en luto", *Noroeste*, 2 de julio de 2011; Redacción, "Piden empresarios mejorar estrategia de seguridad", *Noroeste*, febrero de 2011; Sheila Arias, "Cierran 32 negocios en lo que va del año", *Noroeste*, 3 de octubre de 2011; Leticia López, "Se duplica desempleo en sector turístico", *Noroeste*, 9 de octubre de 2011.

⁴⁵ IONSA, "Confía Córdova Celaya en regreso de cruceros", *Noroeste*, 27 de septiembre de 2011; Hugh Compston, *Policy networks...*, *op. cit.*, pp. 18-32, indica que las redes de política se basan en el intercambio de recursos deseables entre los involucrados, en este caso, las navieras le demandaban al gobierno sinaloense la disminución de los índices de violencia o el control sobre la información noticiosa sobre ese tema, a cambio del retorno de la afluencia turística en navíos. Pero la declaración del director de la SSP no mostraba posibilidades de disminuir los sucesos de violencia ni de controlar a los medios informativos. En esas condiciones, la red no satisfacía los intereses de las navieras y, por lo tanto, los gobernantes mexicanos no podían obtener el recurso que ellos deseaban, que era la afluencia turística.

a los turistas estadounidenses si éstos no viajaban debido a la recesión. El director de la SSP dijo que una vez recuperada la economía de ese país, las navieras regresarían a Mazatlán, tomando en cuenta que el gobierno estatal había cumplido con todo lo solicitado por las compañías navieras.⁴⁶

Como se ha visto, durante 2010-2011 las propuestas de seguridad de los gobiernos no tuvieron éxito: las navieras evitaban arribar a Mazatlán y los actores locales afectados aumentaron sus críticas y ejercieron mayor presión hacia el gobierno para dar solución al problema. Estaba claro que las instancias gubernamentales y los actores empresariales de Mazatlán y del estado no habían podido evitar la cancelación de las llegadas de los cruceros, a pesar de que habían establecido redes de colaboración y habían invertido en los recursos solicitados por las navieras. Es decir, el no arribo de los cruceros a Mazatlán evidenció problemas en las redes de política.

Otro tema que surgió en la red de asuntos fueron las críticas asociadas al bajo desempeño de la secretaria de Turismo (Oralia Rice). Esto afectó el funcionamiento de la red, pues dicha funcionaria renunció al puesto en enero de 2013. A las críticas contra Rice se sumaron actores privados y organismos empresariales, los cuales la acusaron de ser incapaz de generar sinergia con todos los empresarios del sector turístico, pues atendía sólo a organismos asociados a las cámaras comerciales y a los grandes empresarios, pero no a los pequeños empresarios y a los trabajadores de la industria.⁴⁷ Rafael Rivera, ex-vicepresidente de la Asociación Mexicana de Prestadores de Servicio al Turista de Crucero, señaló que las autoridades carecían de la sensibilidad que se necesitaba para resolver el problema de inseguridad. En suma, actores públicos y privados de la red de asuntos demandaron la sustitución de Oralia Rice por su falta de contacto con el sector turístico y su incapacidad para generar sinergias con ellos. Finalmente, Rice⁴⁸ fue sustituida por Francisco Córdova Celaya, hasta ese momento director de la SSP estatal, e integrante de la red de políticas.⁴⁹

⁴⁶ IONSA, "Descarta la SSP que inseguridad afectara cruceros", *Noroeste*, 14 de octubre de 2011.

⁴⁷ Cañedo, "Reprueban empresarios a secretaria de Turismo", *Noroeste*, 12 de septiembre de 2012.

⁴⁸ José Sanz, "Tienen que replantear lo que hacen en turismo", *Noroeste*, 13 de septiembre de 2012.

⁴⁹ Las críticas contra Oralia Rice que se hicieron en la red de asuntos, y su destitución, muestran que una de las características de las redes de políticas es que la membresía puede ser limitada o amplia. Por un lado, Oralia Rice no logró generar redes de cooperación entre la comunidad

El nuevo secretario de Turismo había fungido como director de la SSP y había tenido una participación directa en las comitivas que se reunían con los representantes de la FCCA desde el inicio de la crisis del turismo naviero. Con él al frente de la Sectur, la red de políticas aprovechaba la experiencia y los conocimientos que había adquirido Oralia Rice. La salida de esta funcionaria ayudó a disminuir las tensiones que existían en el sector turístico de Mazatlán y permitió que se implementaran nuevas formas de coordinación y colaboración entre los actores involucrados.

Disminución de la inseguridad pública; la implementación de la policía turística bilingüe y el retorno de los cruceros durante 2013-2016

En los cuatro años siguientes (2013-2016) surgieron elementos que modificaron el veto a Mazatlán como destino turístico de los cruceros: los homicidios por narcotráfico disminuyeron considerablemente, se puso en marcha la policía turística bilingüe y las navieras anunciaron el retorno gradual del arribo de cruceros turísticos a Mazatlán. Francisco Córdova Celaya, en su primera reunión con empresarios como secretario de la Sectur, señaló que trabajaría en agrupar al sector y reactivar la actividad turística; también destacó que intentaba acercarse a los empresarios que habían resultado afectados por el retiro de los navíos, así como por la falta de vuelos. Y propuso que los sectores económicos lideraran el esfuerzo conjuntamente.⁵⁰

La llegada de Francisco Córdova Celaya como nuevo secretario de Turismo de Sinaloa fue un acierto para la red de políticas; el director de la Administración Portuaria Integral (Alfonso Gil Díaz) mencionó que con ello había aumentado la participación del gobierno sobre la atención a los

turística y política de Mazatlán, y con ello limitó la participación de otros actores en la red de políticas. La idea de una red cerrada muestra que la comitiva gubernamental no buscó generar estrategias de conciliación con el sector turístico, al contrario, la mantuvo al margen del diseño y las decisiones. La red de políticas del turismo naviero tuvo fallas al inicio por no representar los intereses de los distintos actores involucrados en esta actividad y se mantuvo alejada del sector turístico. Fue una red cerrada que limitó la entrada de los actores, concentró los recursos en la comitiva gubernamental y no existían poderes de contrapeso a sus decisiones. Esto fue una falla, pues evitó la incorporación de actores, recursos y formas de colaboración que pudieran abonar a la resolución del problema.

⁵⁰ José Sanz, "Buscará Córdova acercamiento con IP", *Noroeste*, 11 de enero de 2013; y José Sanz, "Tiene Córdova Celaya primer acercamiento con sector turístico", *Noroeste*. 10 de enero de 2013.

cruceros turísticos,⁵¹ y reconoció la participación y actitud favorable del secretario para mejorar y salvaguardar la actividad naviera. La atención que dicho secretario público dio a los sucesos de inseguridad planteados fue para evitar que las noticias se tergiversaran en la prensa y se afectara nuevamente la percepción favorable que se había generado en el sector del turismo de cruceros.

En este periodo se suscitó un factor primordial que influyó en el éxito de la red de políticas y el retorno de los cruceros: la disminución de los homicidios relacionados al narcotráfico en Mazatlán. Esto se debió a que las autoridades de los tres niveles de gobierno se coordinaron en cuanto a la seguridad y la aplicación de recursos para este rubro, es decir, la red de política había aprobado y tomado en cuenta las recomendaciones hechas por las navieras para bajar el índice de homicidios y mantener una vigilancia continua en los sectores turísticos del puerto mazatleco. En la tabla 1 se observan las variaciones del número de homicidios en Mazatlán: 58 (promedio por año) entre 2006 y 2007 (53 en el primer año y 63 en el segundo). Entre 2008 y 2009 dicha cifra ascendió al doble, y por este motivo se dieron las primeras alertas de cancelación. En 2010 y 2011 se registraron 355 homicidios (promedio por año), aumento que generó la suspensión de la actividad naviera. A partir del 2012 las cifras de los asesinatos comenzaron a disminuir, lo que favoreció la seguridad. Particularmente en el año 2013, primero de la gestión de Francisco Córdova, se dieron negociaciones favorables para el retorno de los cruceros a la ciudad, ante la caída de los homicidios (tabla 1).

La constancia en la disminución en los índices de inseguridad pública facilitó el éxito de las redes de políticas durante la tercera etapa, que coordinó Francisco Córdova Celaya: en julio del 2013, el gobierno estadounidense exentó a Mazatlán de la alerta de viaje a sus ciudadanos como destino peligroso, y en agosto el gobierno de Canadá hizo lo propio.⁵²

En 2013, Francisco Córdova Celaya anunció que las navieras *Holland America*, *Norwegian* y *Azamara Cruise* habían programado arribos para el cierre del año 2013 y el primer semestre de 2014. Para junio de 2013, otras

⁵¹ Entrevista a Alfonso Gil, de la API, Resolución de la crisis naviera, Mazatlán, Sinaloa, México, 15 de diciembre de 2014.

⁵² UNIV, "Cancelan arribo de crucero a Mazatlán", *Noroeste*, 23 de febrero de 2011.

Tabla 1. Barcos de turismo naviero, homicidios y gobernantes en Mazatlán

Año	Barcos	Homicidios	Gobernador	Secretario de Turismo
2006	201	53	Jesús Aguilar Padilla	Francisco de la Vega
2007	196	63	Jesús Aguilar Padilla	Francisco de la Vega
2008	244	120	Jesús Aguilar Padilla	Francisco de la Vega
2009	170	151	Jesús Aguilar Padilla	Francisco de la Vega
2010	192	384	Jesús Aguilar Padilla	Francisco de la Vega
2011	40	325	Mario López Valdez	Oralia Rice
2012	1	116	Mario López Valdez	Oralia Rice
2013	6	109	Mario López Valdez	Francisco Córdova Celaya

Fuente: Elaboración propia con datos de Datur (2015).

navieras mostraron su disposición para regresar a Mazatlán y demandaron que la situación favorable se mantuviera estable por seis meses más.⁵³ Las navieras finalmente anunciaron su regreso a Mazatlán a finales del año 2013.

Posterior al clima de mayor seguridad que se generó en el destino, las negociaciones de la red de políticas se basaron en aspectos de competitividad, pues para las navieras era más atractivo agregar un destino en la ruta del Pacífico. Con base en ello, dichas empresas pidieron a la comitiva sinaloense realizar cambios en la infraestructura urbana del corredor turístico de la ciudad, por ejemplo: organizar viajes al puente Baluarte (puente vehicular panorámico en la autopista Mazatlán-Durango); que las “pulmonías” (taxi característico de la ciudad) contaran con seguro de viajero; y realizar un análisis de las debilidades y fortalezas de la oferta turística de Mazatlán.⁵⁴

En junio de 2013 llegó a Mazatlán el crucero *Reggatta* de la línea naviera *Oceania Cruises*, y fue la oportunidad para implementar la estrategia de seguridad que se había diseñado en la red de políticas: en el muelle portuario había 30 elementos de la Marina Armada de México; afuera de las instalaciones, los turistas que quisieran caminar hasta la plazuela Machado eran escoltados por ocho elementos de la policía turística en bicicleta y nueve más en motocicletas. El objetivo era guiar al turista a través del corredor

⁵³ José Sanz, “Retoman navieras arribos a Mazatlán”, *Noroeste*, 13 de mayo de 2013; Redacción, “Anuncian retorno de cruceros a Mazatlán”, *Noroeste*, 12 de marzo de 2013.

⁵⁴ Redacción, “Condicionan navieras regreso a Mazatlán”, *Noroeste*, 01 de octubre de 2013; Redacción, “Revisarán navieras debilidades y fortalezas”, *Noroeste*, 2 de octubre de 2013.

turístico y evitar poner en riesgo su estadía. Sin embargo, Alfonso Gil Díaz señaló que era necesario repensar el tema de la policía turística porque los turistas se asustaban al ver tantas armas; esto debido a que los marinos se imponían en el área portuaria.⁵⁵

En julio arrancó oficialmente la policía turística bilingüe en Mazatlán. Comenzó con 85 elementos y 12 vehículos, 16 motocicletas y 20 bicicletas. Su función era combatir los hechos delictivos y brindar auxilio en accidentes de tránsito, pero también ofrecer asistencia, ayuda y asesoría en información a visitantes nacionales y extranjeros, es decir, no era una guardia exclusiva del turismo naviero. El equipo de trabajo de la policía turística se complementó con personal profesional y bilingüe.⁵⁶

La dinámica de colaboración de la red para la construcción de la policía turística implicó un trabajo conjunto: una comitiva empresarial mexicana que expusiera las propuestas de mejoras a la seguridad y presentara los índices de seguridad pública; y observaciones por parte de las empresas navieras. Entre las peticiones que éstas formularon están: implementación de las cámaras de seguridad y botones de pánico, capacitación a policías y disminuir la nota roja en la prensa. Después de dos años y medio de negociaciones, las reuniones y convenios de la red de políticas dieron pie a la implementación de la policía turística bilingüe.

Hay que destacar que la policía turística bilingüe se implementó meses después de que las primeras navieras anunciaran su regreso, es decir, en julio de 2013. Esto indica que dos de las cuatro navieras más importantes recuperaron la confianza y decidieron visitar Mazatlán antes de que dicha policía se pusiera en marcha. Como ya se mencionó con anterioridad, varios factores influyeron en el retorno de los cruceros turísticos a Mazatlán; el primero de ellos fue la estabilidad en la disminución de los homicidios. Si bien la policía turística se programó y empezó a funcionar después de que los cruceros empezaron a regresar, ésta misma fue propuesta como resultado de la discusión con las navieras, por lo que se puede considerar un

⁵⁵ José Sanz, "Llega crucero turístico *Regatta* a Mazatlán", *Noroeste*, 28 de mayo de 2012; José Sanz y Manuel Guízar, "Despliegan operativo para arribo de crucero en Mazatlán", *Noroeste*, 29 de mayo de 2012.

⁵⁶ Redacción, "Arranca Policía Turística en Mazatlán con 48 vehículos y 85 agentes", *Noroeste*, julio de 2013.

acierto; es decir, es una estrategia que ayudó a generar una percepción de seguridad en los turistas y a mejorar la imagen y competitividad del destino.

En noviembre 2013 regresó el primer crucero a Mazatlán. La bienvenida incluyó un baile folclórico y una placa de agradecimiento. Estuvieron presentes autoridades estatales, municipales y empresarios. Diversos actores públicos y privados se prepararon para el acontecimiento: hubo reuniones previas para mostrar un Mazatlán limpio y ordenado, se limpiaron las playas, se reguló el ambulante, se estandarizaron las tarifas del transporte de alquiler, y se dio capacitación a los comerciantes para que no hostigaran a los turistas y ofrecieran servicios de calidad.⁵⁷ Por su parte, la policía turística vigiló y protegió a los turistas que transitaban por el centro histórico: Olas Altas, Malecón y Zona Dorada.⁵⁸

Durante el 2014, los arribos de cruceros a Mazatlán fueron más constantes y se sumaron las líneas navieras *Royal Caribbean Cruise Lines* y *Norwegian, Princess*. Ante ello, el subsecretario de Turismo, Rafael Lizárraga Favela, comentó que el operativo de seguridad y la coordinación para atender a los turistas habían funcionado.⁵⁹ En este mismo año arribaron 35 barcos de cruceros turísticos. Para el 2015 se tenían previstos 80 arribos, y 95 para el 2016. Las líneas navieras que se habían comprometido a llegar a Mazatlán eran: *Carnival, Holland America, Norwegian Cruise Line* y *Princess Cruises*. Esto marcó la recuperación del turismo naviero en Mazatlán. Lizárraga Favela señaló que, si bien la disminución de arribos de cruceros en los años anteriores había servido para reforzar la policía turística, también había motivado la capacitación del sector turístico y la generación de conciencia sobre cómo cuidar a este segmento de mercado.⁶⁰

⁵⁷ S. Cañedo, "Promete Semarnat playas limpias para cruceristas", *Noroeste*, 11 de octubre de 2013; S. Cañedo, "Incluye OEA a Mazatlán en plan de seguridad turística", *Noroeste*, 21 de noviembre de 2013; Belizario Reyes, "Buscará Córdova acercamiento con IP", *Noroeste*, 11 de enero de 2013.

⁵⁸ Haysiber Bojórquez, "Refuerza vigilancia la Policía Turística", *Noroeste*, 12 de noviembre de 2013; S. Cañedo, "Bienvenidos cruceristas a Mazatlán", *Noroeste*, 13 de noviembre de 2013.

⁵⁹ S. Cañedo, "Qué bonito luce Mazatlán otra vez lleno de turistas", *Noroeste*, 13 de marzo de 2014; Redacción, "Vuelven a Mazatlán cruceros Princess", *Noroeste*, 12 de marzo de 2014; S. Cañedo, "Encanta Mazatlán", *Noroeste*, 27 de marzo 2014.

⁶⁰ API, Administración Portuaria Integral, 2015. <http://www.fonatuoperadoraportuaria.gob.mx/micrositios/API/Huatulco/LaApiH.asp>, consultado 10 de junio del 2015; Cecilia Barrón, "Llega a Mazatlán crucero *Norwegian Star*", *Noroeste*, 25 de diciembre de 2013.

El gobierno estatal de Mario López Valdez generó una red de políticas en torno al sector del turismo naviero mediante la realización de reuniones constantes y declaraciones sobre la necesidad de resolver la crisis del turismo. Aunque esta red de políticas era cerrada, pues el acceso a otros actores del sector privado para la toma de decisiones estaba restringido, de manera paralela se generó una red de asuntos.⁶¹

Es importante destacar que en el transcurso del proceso de diálogo y negociación aquí analizado se logró concientizar y hacer una revalorización del turismo. De igual forma, se dio pie a que se formara un nuevo grupo de actores denominado “Comité de Cruceros”, donde concurren agentes más allá de la red de políticas. Por lo tanto, la apreciación del turismo naviero y la construcción de dicho Comité fueron aciertos importantes para la recuperación total del turismo naviero.

Finalmente, cabe mencionar que en enero de 2017 hubo cambios en el gobierno estatal y municipal. Particularmente el Secretario de Turismo de Sinaloa, Marco Antonio García, ha manifestado la preocupación del actual gobierno por remodelar el centro histórico de Mazatlán y continuar con la reducción de la violencia, ya que esto ha favorecido el retorno de algunos cruceros que en el 2011 habían decidido cambiar sus rutas hacia la Riviera Maya y Cabo San Lucas para no llegar a Mazatlán.⁶² Los cruceros siguen considerándose como una fuerte importante de ingresos y de creación de empleos para la población, y es una política de crecimiento estratégica en el actual gobierno.

Conclusiones

El análisis de las redes de política constituye una propuesta teórica que nos permite analizar y describir la forma como se coordinan y cooperan los diferentes actores sociales que se ven involucrados en un problema político particular. Estas redes se componen por: los actores, los asuntos y los

⁶¹ Hecló Hugh, “Issue networks...”, *op. cit.*

⁶² Joselyn Montaña, “El crucero Disney regresa hoy al puerto de Mazatlán”, *Debate*, 28 de septiembre del 2017. <https://www.debate.com.mx/mazatlan/El-crucero-Disney-regresa-hoy-al-puerto-de-Mazatlan-20170928-0047.html>, consultado el 10 de febrero del 2018.

recursos involucrados. Uno de los elementos centrales que se subraya en este documento es la forma de cooperación y de coordinación, formal e informal, que se dio dentro y fuera de la red para resolver un problema. El asunto central que se destacó en este estudio fue la crisis y recuperación del turismo asociado a los cruceros en Mazatlán, Sinaloa, durante 2010-2016. Es evidente que en los primeros años de la crisis naviera no se resolvió nada, pues hubo escasa colaboración y comunicación entre los actores involucrados. Además, el ambiente social era muy violento. Es decir que durante el gobierno estatal de Jesús Aguilar Padilla (2006-2011) no hubo acciones concretas que resultaran del acuerdo entre las partes involucradas para solventar la crisis de los navíos. Los actores gubernamentales no mostraron disposición para enfrentar el problema y el sector privado reclamó esta actitud. En ese lapso, no hubo acciones de colaboración o recursos significativos, es decir, no existió una red en cuanto tal que pudiera resolver el problema.

Aunque posteriormente la red de políticas se activó y perduró a través del tiempo, el problema central estuvo permeado por los altos índices de violencia causados, entre el 2010 y el 2012, por la lucha contra el narcotráfico. Esto se debió a la implementación de las políticas de combate a esta actividad ilícita por parte del gobierno del presidente Felipe Calderón. Se reconoció, sin embargo, que la violencia no era exclusiva de Mazatlán y que la crisis de navieros respondía también a la crisis económica internacional que mermó los bolsillos de los turistas. Éstos fueron aspectos exógenos al control de la red de políticas.

En síntesis, si bien las redes de política siguen la trayectoria que resulta de las acciones y decisiones que toman los actores sociales que la integran —de acuerdo con los recursos que poseen o logran conseguir— éstas se encuentran incrustadas en un ambiente social e institucional que puede obstaculizar o favorecer su dinámica. Las redes políticas no se tejen ni se desarrollan en el vacío social.

De la misma manera, se considera que otro de los elementos que afectó el problema naviero fue la prensa. Éste es, también, un elemento exógeno a la red de políticas. Al difundir los homicidios y la situación del narcotráfico a nivel estatal y municipal, la prensa provocó una imagen negativa ante los turistas y autoridades de los países vecinos, en especial de Estados Unidos y Canadá. Además, es importante señalar que otro de los elementos

que dificultó el retorno de los cruceros turísticos fue la desigualdad de recursos entre los actores involucrados en la crisis del turismo. Las navieras tenían el recurso de mayor importancia: los turistas o clientes, mientras que los actores públicos controlaban el dinero público y los privados de Mazatlán aportaban sus servicios. Esta disparidad en la distribución de los recursos hizo que se generaran jerarquías en la red que se expresaron, por ejemplo, en que mientras las navieras señalaban lo que se tenía que hacer, es decir, ponían las condiciones para su retorno, los actores públicos invertían en infraestructura, personal y capacitación e intentaban convencer a las navieras de regresar, y los actores privados de Mazatlán se limitaban a observar y opinar públicamente. Si bien no todos los actores participaron en la toma de decisiones relacionada con la solución del conflicto, tampoco había compromisos formales por parte de las autoridades mexicanas, por lo tanto, las formas de coordinación informal que se dieron durante el proceso no facilitaron un ambiente de confianza y certidumbre en la red de políticas. Esta red se caracterizó por su estructura jerárquica.

Durante gran parte del periodo de análisis la red fue cerrada porque no se lograba integrar en la solución del conflicto a los operadores turísticos y empresarios de la iniciativa privada. En gran medida esto ocasionaba que al interior de la propia red no existieran contrapesos a lo que imponían las navieras. No obstante, la red de política al final sí logró impulsar estrategias que mejoraran la seguridad de los turistas extranjeros. Como resultado de la disminución en los índices de homicidios, y de la creación de la policía turística como respuesta de las autoridades del estado, las líneas navieras anunciaron su retorno. Aunque, la policía turística no ayudó a resolver del todo el problema de la crisis de los navíos —como se esperaba— sí favoreció la existencia de un ambiente de seguridad y de confianza en dichas empresas.

Por otra parte, entre los aciertos de la red de políticas para resolver la ausencia de turistas navieros en Mazatlán cabe mencionar que el gobierno de Mario López Valdez favoreció la creación de una red de actores públicos y privados. Durante este gobierno la secretaria de la Sectur y el director de la SSP establecieron lazos de colaboración entre los empresarios de Mazatlán y las líneas navieras. Los actores de las comitivas sinaloenses mostraron siempre disposición para asistir a reuniones con las compañías navieras y

seguir las recomendaciones de estas empresas para el diseño de programas y políticas que incentivaran el retorno de los cruceros. Entre ellas están: la policía turística, la inversión en infraestructura, la publicidad, y capacitación a los sectores empresariales. Igualmente, la estrategia de la red de políticas permitió que diversos actores gestionaran e implementaran recursos para mejorar la industria del turismo naviero en Mazatlán.

Otro acierto que se detectó fue que se revalorizó y se generó conciencia respecto a la importancia y el impacto económico social que tiene el turismo naviero en Mazatlán. La dinámica que existió entre los actores, los recursos y las formas de colaboración ante la crisis y retorno de los cruceros turísticos ocasionó que diversos sectores económicos y sociales reconocieran la importancia este sector en Mazatlán. Los actores públicos fueron claves para lograr concientizar a diversos miembros de esta actividad económica de brindar mejor servicio para el turista naviero.

Finalmente, la red de políticas no sólo se dedicó a recuperar el turismo naviero internacional, sino que ha predominado como estrategia del sector público y privado. Se logró mejorar la afluencia del turismo naviero y se está buscando que este resultado se mantenga. En este contexto, consideramos que las redes de política son dinámicas, en tanto los actores, el ambiente, las instituciones, los interlocutores y las formas de coordinación cambian; por esta razón, el asunto o problema puede o no solucionarse. El aprendizaje social de los actores que resulta del ensayo y error; la comunicación, el involucramiento y la participación de todas las partes; la institucionalización y el respeto de los acuerdos, así como el asumir la responsabilidad y aplicar los recursos por parte de los involucrados, son elementos que sin duda coadyuvan al mejor funcionamiento de este tipo de redes.

Situación y políticas del sector agrícola en México: el caso de los subsidios en Tecajec, Yecapixtla, Morelos

Joaquín Mercado Yebra*

Lucero Yañez Carrillo**

Introducción

Las unidades agrícolas familiares, en particular las localizadas en tierras de temporal para mantener los niveles de subsistencia de la población, destinan cada vez más tiempo a realizar actividades no agrícolas. La situación es peor para los campesinos sin tierra que se contratan como jornaleros en su localidad o fuera de ella, o bien para los que migran hacia otras actividades en el país o en el extranjero, según dan testimonio diversas investigaciones.

La crisis permanente del sector agrícola no se ha superado a pesar de las políticas públicas que han buscado reactivar esa actividad; los diagnósticos son recurrentes en cuanto a que los problemas persisten y los objetivos no se alcanzan. La producción agrícola se encuentra estancada desde hace varios años, en especial la de temporal, que ocupa 73% de la superficie cosechada y genera 41% del valor total de la producción; además, el valor de la producción por hectárea por ciclo se estima en 11,640 pesos a precios de 2016. Lo anterior indica que incluso los productores que cultivan cinco hectáreas obtienen ingresos brutos anuales insuficientes para satisfacer las necesidades familiares de consumo y para reiniciar el nuevo ciclo productivo.

El objetivo de este capítulo es presentar la problemática de la producción agrícola en México, en especial la de temporal, a la que se dedica buena

* Profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

** Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

parte de la población campesina, así como las políticas agropecuarias de fomento y la forma en que la política de subsidios se concreta en la localidad de Tecajec, Yecapixtla, Morelos.

En el primer apartado se estudia la situación de la agricultura en una perspectiva histórica, y se revisa la literatura sobre la problemática del campo y los campesinos; en el segundo se analizan las políticas agrícolas, incluyendo la visión oficial sobre la situación que prevalece en el campo (diagnóstico), los objetivos de política y los instrumentos; en el tercer apartado se presenta, con base en los resultados de una investigación de campo en la localidad de Tecajec, Yecapixtla, Morelos, la forma en que se concreta la política de subsidios hacia la producción de sorgo y maíz. Se finaliza con un apartado de conclusiones.

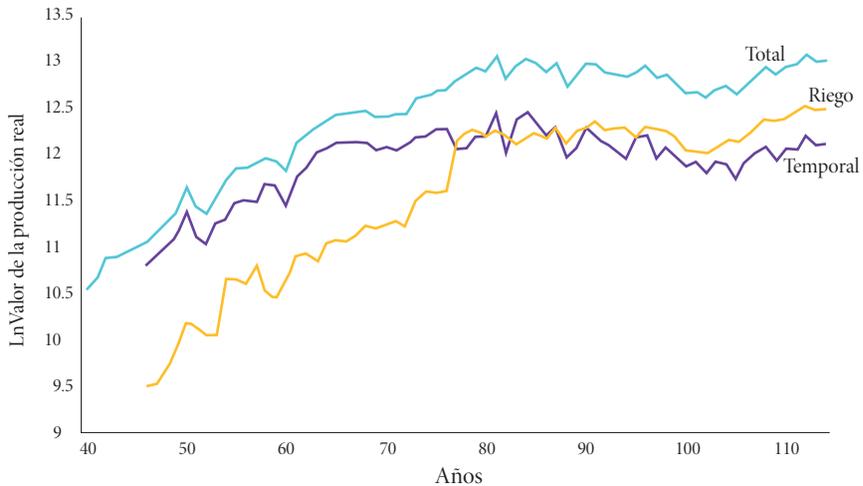
Situación del sector agrícola

La información estadística disponible indica que la producción agrícola se encuentra estancada desde principios de los años ochenta del siglo pasado, lo que se explica por el menor dinamismo de la agricultura de riego; por su parte, la agricultura de temporal inició su deterioro mucho antes (desde los primeros años de la década de los sesenta), como ya lo había observado Leopoldo Solís y lo confirman los diagnósticos de los programas económicos gubernamentales y la literatura académica.

La gráfica 1 muestra la evolución del valor real de la producción total en México, en superficies de riego y de temporal. Se observa que el valor total real de la producción agrícola alcanza uno de sus niveles máximos en 1981, similar al logrado en el año 2012, esto es, 31 años después. Cabe resaltar que los valores se deflactaron con el Índice Nacional de Precios al Promedio Anual de 1969-2016 y el Índice General de Precios al Mayoreo en la Ciudad de México para el periodo 1940-1969.

Por su parte, el valor real de la agricultura de riego muestra un alto dinamismo desde 1940 hasta 1979, cuando alcanza su valor máximo; se estabiliza en la década de los ochenta y cae en los años noventa para iniciar su recuperación a partir de 2003. Este tipo de agricultura ocupó 27% de la superficie cosechada y generó 59% del valor de la producción en 2014; el

Gráfica 1. Valores reales de la producción total, riego y temporal en México*. 1940-2014 (millones de pesos expresados en logaritmos naturales)



*Valores deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) promedio y el Índice General de Precios al Mayoreo en la Ciudad de México (IGPMCDMX), 2016=100.

Fuente: Elaborada con base en el Sistema para la Consulta de las Estadísticas Históricas de México 2014, Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2015, INPC promedio anual (1969-2016) e IGPMCDMX (1940-1969), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

valor de la producción por hectárea en ese año se estimó en 45,800 pesos a precios de 2016, conforme a la base de datos de la gráfica 1.

Es factible que el estancamiento de la producción agrícola en las tierras de riego haya obedecido a la puesta en marcha de las políticas neoliberales en México, las cuales restringieron la inversión pública, en especial aquella que requería la rehabilitación y mantenimiento de los distritos de riego; además, la crisis económica mundial de los años ochenta se acompañó con una caída de la demanda efectiva de bienes agrícolas (y materias primas) que importaban los países desarrollados. El estancamiento se profundizó en los años noventa, en parte por la apertura comercial, primero en el marco del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) —hoy Organización Mundial del Comercio (OMC)—, y posteriormente, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La recuperación de la agricultura de riego en el presente siglo ocurre después de que toca fondo con la crisis de 1994 y 1995, gracias a que el tipo de cambio del peso frente al dólar estaba subvaluado, y a que el sector se orientó de forma más decidida hacia la producción de bienes exportables.

Por lo que se refiere a la agricultura de temporal, donde se ubica la mayor parte de la agricultura denominada como de subsistencia (agricultura familiar o unidades económicas campesinas), ésta perdió dinamismo a partir de 1963 y se estancó definitivamente desde 1967, con periodos intermitentes de recuperación (como en 1982), aunque con tendencia a la disminución del valor de su producción. Este tipo de agricultura ocupó el 73% de la superficie cosechada en 2014 y generó 41% del valor de la producción total; el valor de la producción por hectárea se estimó en 11,640 pesos a precios de 2016, según cálculos realizados conforme a la base de datos de la gráfica 1, lo que indicaría que un productor con cinco hectáreas obtendría ingresos brutos por ciclo agrícola (sin deducir los costos de producción) equivalentes a 58,200 pesos.

Este tipo de producción se realiza en pequeña escala, su productividad es baja y se orienta a un mercado interno deprimido. El promedio de los predios agrícolas de temporal es menor a cinco hectáreas, de ahí que no es de extrañar que los productores y sus familias destinen cada vez mayor parte de su tiempo a las actividades no agrícolas. La situación es peor para los campesinos sin tierra, los cuales se contratan como jornaleros en su localidad o fuera de ella, o bien emigran hacia otras actividades, en el país o en el extranjero, según diversas investigaciones.

Las dificultades en el sector agrícola se han traducido en el deterioro de las condiciones de vida de la población campesina; de ello da cuenta la amplia literatura sobre ese sector, la cual ofrece testimonios de la situación de los productores del campo desde distintas disciplinas (la sociología, la antropología y la economía), y con enfoques teóricos diversos.

La literatura académica suele caracterizar a las unidades económicas campesinas como una clase social en el sentido marxista, con una forma autónoma de producción y de organización.¹ Se ubica entre el proletariado

¹ Fernando Cortés y Oscar Cuéllar, "Lenin y Chayanov, dos enfoques no contradictorios", *Nueva Antropología*, vol. IX, núm. 31, México, 1986, p. 63.

y la burguesía, y se encuentra en estado de descomposición —con tendencias a la proletarización— frente a la importante presencia del capital en la agricultura. Las unidades familiares se pauperizan cada vez más por la relación marginal que guardan frente al avance productivo del capital.²

La familia campesina es también conceptualizada como un grupo de personas integrado por el padre, la madre y los hijos, que se dedica al cultivo de la tierra, y cuya subsistencia depende directamente de los productos cultivados en las parcelas. Además, el trabajo de sus miembros no recibe salario:³ trabajan organizados en unidades familiares domésticas como conjuntos complejos de producción y consumo donde todos colaboran y trabajan para el funcionamiento de la unidad, en la idea y lógica de la sobrevivencia y la trascendencia moral de la subsistencia, y no del lucro.⁴

Los enfoques teóricos del párrafo anterior están en línea con la teoría de Chayanov, quien establece que las formas campesinas de producción han existido y establecido diferentes tipos de relaciones sociales entre sí y con el resto de la economía, desde el esclavismo hasta el socialismo que él conoció, pasando por el feudalismo y el capitalismo. Su posición se centra, en parte, en la subjetividad de los productores: supone que los campesinos se guían por sus motivaciones y que la cantidad del trabajo familiar destinado a la producción busca cubrir cierto nivel de subsistencia; esto es, los campesinos persiguen un nivel de equilibrio entre la fuerza de trabajo familiar y los niveles de satisfacción de las necesidades familiares.⁵ Buscan maximizar la satisfacción de las necesidades, no la ganancia. En palabras del autor:

[...] el problema económico fundamental de la unidad de producción agropecuaria es la organización correcta y solidaria del trabajo estimulada por la

² María C. Alvarado, José Juárez, Benito Ramírez, Javier Ramírez y Mara Morales, "Reestructuración agrícola de las familias productoras de maíz: estudio en San Mateo Ayecac, Tlaxcala, 2000-2008", *Estudios Sociales*, vol. 19, núm. 37, México, enero-junio 2011, p. 126.

³ Francisco Monroy y José J. Pérez, "Agricultura y migración campesina. Un estudio para comprender la incorporación del trabajo infantil en una región indígena de México", *Revista Argentina de Sociología*, año 7, Argentina, 2009, p. 126.

⁴ Mauricio Macossay, "Dominación y resistencia maya campesina en Dzidzantún, Yucatán", *Cuicuilco*, vol. 14, núm. 40, México, mayo-agosto de 2007, p. 123.

⁵ Alexander Vasilevich Chayanov, Basile Kerblay, Daniel Thorner y Mark Harrison, *Chayanov y la teoría de la economía campesina*, Siglo XXI, México, 1974, pp. 7-21.

simple búsqueda de la satisfacción de las necesidades familiares o el simple deseo de ahorrar o invertir si las condiciones económicas lo permiten.⁶

Además, la economía campesina constituye una forma especial de producción, que en palabras de Chayanov significa:

Descubrir las leyes que gobiernan la producción del sujeto de la Unidad Económica Familiar. La intensidad de la actividad de la fuerza de trabajo y el volumen de producción dependen fundamentalmente de la composición (cantidad de miembros en posibilidad de trabajar) y el tamaño de la familia.⁷

En la literatura relativa al tema se analizan los impactos de ciertos hechos económicos sobre la economía campesina, ya sea desde el marxismo o desde la óptica de Chayanov, por ejemplo:

- Para el caso de América Latina el proceso de proletarianización rural y la formación de un mercado de tierras se aceleró con la adopción del modelo neoliberal de crecimiento regional, así como por las políticas en favor de las agroexportaciones y las nuevas tecnologías (especialmente, la biotecnología). Tales recursos tecnológicos han resultado excluyentes para los productores pequeños de tipo familiar o campesino, es decir que el factor tecnológico ha permitido concretar el entorno propicio para la consolidación del capital en el agro, proceso que la revolución verde había dejado inconcluso.⁸
- En América Latina la agricultura familiar está compuesta de múltiples actividades (no únicamente la agropecuaria) en el mercado en que está inserta. Las decisiones de la familia ponen en juego los recursos tangibles e intangibles, siendo el trabajo el activo que moviliza las estrategias productivas (agrícolas y no agrícolas) y de mercado.⁹

⁶ *Ibid.*, p. 56.

⁷ Alexander Vasilevich Chayanov, *La organización de la unidad económica campesina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1982, p. 8.

⁸ Irma Acosta R., "El factor científico-tecnológico en la consolidación del capitalismo agrario regional", *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 10, núm. 71, Colombia, 2013, pp. 15-35.

⁹ Marcelo Carmagnani, "La agricultura familiar en América Latina", *Problemas del Desarrollo*, vol. 39, núm. 153, México, abril-junio de 2008, p. 53.

- En ciertas localidades como San Mateo Ayecac, Tlaxcala, las políticas agrícolas que conllevan menores recursos para el campo, aunadas al aumento de los precios y de los costos de los insumos, han incidido en la descapitalización y en menores ingresos de la unidad económica familiar. El maíz continúa siendo el cultivo más importante en la zona, sin embargo, el tiempo de trabajo familiar dedicado a las actividades agrícolas es menor, y se ha incrementado el tiempo destinado a las actividades no agrícolas.¹⁰
- Elsa Chávez-García y otros estudian la lógica de manejo de los agroecosistemas relacionados con la composición florística y el manejo productivo de los huertos familiares como factor que ha favorecido su permanencia en una comunidad campesina de Tabasco, México, en el contexto del impacto modernizador, entre 1970 y 2010. Estos autores encontraron cambios en el huerto familiar y un proceso de diferenciación social de las familias campesinas: el espacio es esencialmente femenino, el manejo es diversificado, el aprovechamiento es integral y se encuentra presente el autoabasto. La lógica campesina se basa en la autonomía de los individuos, las familias y la comunidad, en contraste con el paradigma modernizador.¹¹
- Miguel Damián y otros investigaron las estrategias de reproducción social de los productores de maíz del estado de Tlaxcala en el año 2002 y el efecto de la diversificación de actividades sobre el manejo de ese cultivo, de otros recursos, del desarrollo sustentable y del desarrollo humano, con base en una muestra de productores del cereal. Al igual que en estudios de ese tipo, encontraron que tres cuartas partes de los productores de maíz ofrecen su fuerza de trabajo en diversas actividades para complementar el ingreso familiar; una sexta parte de productores o de sus familiares emigran para contribuir al sustento familiar; la siembra de maíz, la actividad

¹⁰ Ma. Concepción Alvarado, José Juárez, Benito Ramírez, Javier Ramírez, Mara Morales, "Reestructuración agrícola de las familias productoras de maíz: estudio en San Mateo Ayecac, Tlaxcala, 2000-2008", *Estudios Sociales*, vol. 19, núm. 37, México, enero-junio 2011, p. 136.

¹¹ Elsa Chávez-García, Stephan Rist y Ángel Galmiche-T., "Lógica de manejo del huerto familiar en el contexto del impacto modernizador en Tabasco, México", *Cuadernos de desarrollo rural*, vol. 9, núm. 68, Colombia, 2012, pp. 179, 180 y 196.

ganadera y la recolección de bienes aportan fracciones menores del ingreso familiar, y constituyen estrategias de gran importancia para la reproducción social de la unidad campesina. Además, la política agropecuaria parece no contribuir para mejorar la productividad, las condiciones de vida de los productores ni la sustentabilidad de los recursos naturales.¹²

- De Grammont destaca el crecimiento notable de la productividad agrícola en México entre 1990-2010, aun frente a la debilidad de las políticas públicas de fomento de las actividades agropecuarias, gracias al fortalecimiento de las cadenas productivas, y de la agricultura por contrato, en un modelo centrado en las áreas agrícolas más productivas y en las empresas más eficientes; todo ello en un entorno de incremento de los costos de los insumos y de menores precios de los productos agrícolas. Este modelo propicia la concentración de la producción y es excluyente. En este contexto, las unidades de producción campesinas diversifican sus fuentes de ingreso mediante la pluriactividad e incrementan su tasa de ocupación para contrarrestar la caída de los precios agrícolas.¹³

Otras investigaciones versan sobre:

- La transformación del campo mexicano dentro de los procesos de urbanización, globalización y transformaciones demográficas.¹⁴
- La expansión del sistema agroalimentario global, la vulnerabilidad para la agricultura campesina y la pérdida de la cultura alimentaria.¹⁵

¹² Miguel Damián, Benito Ramírez, Filemón Parra, Juan Paredes, Abel Gil, Jesús López y Artemio Cruz, "Estrategias de reproducción social de los productores de maíz de Tlaxcala", *Estudios sociales. Revista de Investigación científica*, vol. XVII, núm. 34, México, julio diciembre de 2009, pp. 113, 114, 122 y 129.

¹³ Hubert C de Grammont, "La evolución de la producción agropecuaria en el campo mexicano: Concentración productiva, pobreza y pluriactividad", *Andamios. Revista de investigación social*, vol. 7, núm. 13, México, mayo-agosto, 2010, pp. 85-117.

¹⁴ Roberto Escalante y Horacio Catalán, "Situación actual del sector agropecuario en México: perspectivas y retos", *Economía informa*, núm. 350, México, enero-febrero, 2008, pp. 7-25.

¹⁵ Alma González, "Mercados alternativos locales frente al sistema agroalimentario global", *Revista Líder*, vol. 19, año 13, Chile, 2011, pp. 39-56.

- Las estrategias de reproducción de la unidad doméstica campesina, en el valle de Puebla, para identificar sus respuestas frente a las políticas de ajuste estructural y la globalización.¹⁶
- El papel de los campesinos en la sociedad y su relación con el modo de producción capitalista.¹⁷
- La contribución de la mujer en la búsqueda de vías para garantizar el acceso adecuado a los alimentos básicos necesarios para el desarrollo físico de los individuos en las unidades domésticas campesinas.¹⁸

Política agrícola mexicana. Diagnóstico y objetivos

La política agrícola mexicana, por lo general, parte de un diagnóstico sobre el sector que podría ser calificado como razonablemente adecuado: enuncia la situación y los principales obstáculos para el desarrollo del sector, y con base en ello se proponen objetivos que suelen ser recurrentes, porque no logran alcanzarse, además de que los instrumentos diseñados podrían ser insuficientes para atender la problemática del campo.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, se asienta que el “campo mexicano presenta signos de agotamiento reflejados en un estancamiento de la productividad, competitividad y rentabilidad, no es incluyente y carece de un manejo sustentable de los recursos naturales”.¹⁹

En general, el panorama del campo mexicano que se presenta en los planes y programas gubernamentales —y en especial del sector agrícola— es

¹⁶ Javier Ramírez, “Ruralidad y estrategias de reproducción campesina en el valle de Puebla, México”, *Cuadernos de desarrollo rural*, vol. 5, núm. 60, Colombia, enero-junio de 2008, pp. 37-60.

¹⁷ Verónica Scalerandi, “El lugar del campesino en la sociedad: aportes del marxismo a la comprensión de la articulación entre campesinos y modo capitalista de producción”, *Revista de antropología y ciencias sociales Kula*, núm. 2, Buenos Aires, 2010, pp. 106-119.

¹⁸ Luz Espinosa y Silvia Diez Urdanivia, “Notas sobre la contribución de la mujer a la seguridad alimentaria de la unidad doméstica campesina”, *Nueva antropología. Revista de ciencias sociales*, núm. 66, México, 2006, pp. 11-31.

¹⁹ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, México, 13 de diciembre de 2013, p. 54.

poco alentador. Contrasta con la llamada “edad de oro” de ese sector, que se había logrado gracias a la ampliación del área cultivable, las grandes obras de irrigación, la inyección de crédito y el uso de fertilizantes. Puede decirse, incluso, que el sector agrícola fue uno de los soportes de la estrategia económica de sustitución de importaciones de bienes de consumo de mediados del siglo XX.²⁰ La edad de oro se caracterizó por un elevado ritmo de crecimiento de la producción agrícola durante un largo periodo (1940-1965); ofrecía alimentos (bienes salario) suficientes y a precios accesibles a la clase trabajadora, así como materias primas y divisas que apoyaron al desarrollo industrial de sustitución de importaciones mediante una balanza comercial superavitaria.²¹ Esa edad de oro hace tiempo se desvaneció, toda vez que:

Los excedentes generados por la agricultura fueron utilizados para cubrir las necesidades de una industrialización acelerada, hasta significar una verdadera descapitalización de la economía rural. A partir de 1965, se inició un periodo de lento crecimiento de la agricultura, gradualmente desaparecieron los excedentes y se revertió (*sic*) la tendencia en el comercio exterior, convirtiéndose el país en importador de alimentos.²²

En la etapa de auge de la agricultura mexicana se conformó la estructura dual en el sector, vigente en nuestros días, caracterizada por:

[...] la agricultura comercial de los distritos de riego con productividad elevada y capacidad para absorber cambios tecnológicos, que usa insumos modernos y eleva los rendimientos por hectárea; de otro, la agricultura de subsistencia que carece de la suficiente flexibilidad para adoptar nuevas técnicas, y en la que el crecimiento demográfico presiona cada vez más los recursos.²³

²⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, “Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de abril de 1980, p. 7.

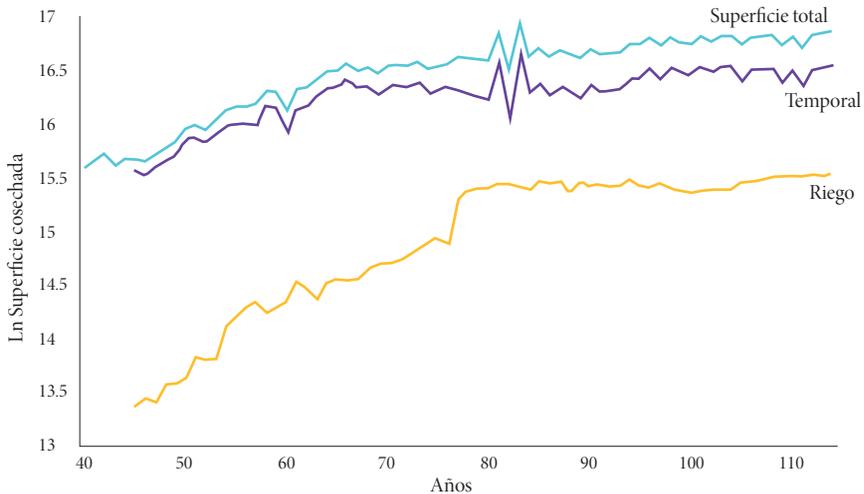
²¹ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, México, 31 de mayo de 1983, p. 26.

²² *Ibid.*, p. 26.

²³ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1975, p. 148.

La conformación de la estructura agrícola actual se inició después del reparto agrario, cuando la agricultura comercial de exportación, sobre todo en el norte del país, fue apoyada por la inversión pública para la construcción de vías de comunicación y obras de fomento agropecuario, y la inversión privada en maquinaria agrícola. Se desarrollaron nuevas variedades de semillas (trigo, maíz, sorgo, papa, soya, oleaginosas, legumbres, etc.) y se introdujeron de forma más intensiva insumos industriales como fertilizantes e insecticidas. De 1936 a 1965 la superficie promedio beneficiada con obras de riego fue de 449.4 mil hectáreas: el periodo con menor superficie beneficiada fue de 1936-1940 con 118.7 hectáreas, y el de mayor superficie beneficiada se registró entre 1951-1955 con 707.6 mil hectáreas.²⁴

Gráfica 2. Superficie cosechada en tierras de temporal y de riego en México. 1940-2014 (número de hectáreas expresadas en logaritmos naturales)



Fuente: Elaborada con base en el Sistema para la Consulta de las Estadísticas Históricas de México 2014, *Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2015*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La gráfica 2 muestra la superficie cosechada total en tierras de temporal y de riego en México en el periodo 1940-2014. El número de hectáreas se

²⁴ *Ibid.*, pp. 148-149.

expresa en logaritmos naturales. Se observa que el periodo de mayor expansión de la superficie cosechada ocurrió entre 1940 y 1966, lapso en que pasa de 5.9 a 15.7 millones de hectáreas, esto es, se incrementó en casi 10 millones de hectáreas. De esa fecha en adelante el tope ha sido del orden de los 20 millones de hectáreas, como en 1981, 1983, 2001, 2007-2008, y 2012-2014. Cabe señalar que abrir nuevas tierras al cultivo sería muy costoso.

Leopoldo Solís observa que en la agricultura de subsistencia, cuya característica principal es que se lleva a cabo en predios menores de cinco hectáreas (minifundio), el ingreso de los productores se elevó como resultado del reparto agrario, aunque lo hizo en menor proporción que en la agricultura comercial; además, técnicamente se estancó, la presión demográfica tendió a acentuarse, el capital era insuficiente y la tierra se empobreció por la erosión y la deforestación, entre otros problemas.²⁵

Hacia 1965 el modelo agrícola mostró signos de agotamiento: el crecimiento del producto agrícola era ya menor que su tendencia histórica y el de otros sectores: se detuvo la expansión de la frontera agrícola, la situación económica de amplios grupos de población asentada en el campo (en especial en zonas de temporal) se deterioró aún más, se acentuó la expulsión permanente de una parte de la fuerza de trabajo agrícola hacia las zonas urbanas y fuera del país, los términos de intercambio se revirtieron en contra de los productos agrícolas, la balanza agropecuaria se volvió deficitaria y “se elevaron los costos de inversión [...] y de adopción de proyectos para elevar la productividad de la tierra”²⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 se reconocía que la agricultura comercial se había beneficiado con las mejores tierras y concentraba los apoyos gubernamentales en la forma de obras de irrigación (cuyos costos de administración recaían en el sector público y el agua era utilizada en forma ineficiente), infraestructura en comunicaciones, créditos e insumos subsidiados. Esta situación contrastaba con la agricultura de subsistencia, donde los predios con potencial para alcanzar niveles adecuados de productividad se apoyaban de forma insuficiente o desorganizada.

²⁵ *Ibid.*, pp. 150-151.

²⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988..., *op. cit.*, p. 26.

Adicionalmente, se contaba con la presencia de una agricultura de subsistencia no viable (por la calidad y extensión de la tierra) que mantenía a los productores “en la miseria y sin perspectivas de mejorar a través de esta actividad”. En el documento da la impresión de que no se sabía qué hacer en ese sector, puesto que “los esfuerzos por incorporar estos agricultores a otras actividades, como la agroindustria, o de absorberlos en polos descentralizados de desarrollo, han sido insuficientes”.²⁷ La población dedicada a la producción agrícola no viable, por su parte, se atiende mediante programas asistenciales, más que con programas de fomento a la agricultura.

Entre los problemas del campo, que identificaba el PND 1983-1988, se encontraban la atomización de las organizaciones campesinas, el rezago en la adopción de nuevas tecnologías de producción, distribución y administración, y la inseguridad en la tenencia y usufructo de la tierra, en tanto que existían ejidos, colonias y propiedades privadas sin los documentos legales que garantizaran sus derechos. El rentismo era otro problema, en tanto que no estaba permitido por la Ley Agraria y había corrupción con los derechos agrarios.²⁸

Los diagnósticos de los gobiernos posteriores (1989-2017) prácticamente no agregan nada a la problemática del sector agrícola mexicano: enfatizan la falta de productividad en el sector, la participación decreciente de la producción en la economía, la inseguridad en la tenencia de la tierra, la edad avanzada de los tenedores de derechos agrarios, la ineficiencia en el uso de tierras y aguas, y la existencia de minifundios en terrenos no aptos para la agricultura.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se asienta que “Tanto la contribución relativa de la agricultura al producto, como la participación de la población rural dentro de la total disminuyeron en forma sustancial”;²⁹ además, se identifican muchas dotaciones menores de cinco hectáreas, las más de las veces de tierras de mala calidad, que dificultaban la adopción de técnicas modernas y eficientes.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibid.*, pp. 26 y 33.

²⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección 7-80 y Segunda Sección 1-78, 31 de mayo de 1989, p. 28 (Primera Sección).

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 pone énfasis en el serio rezago del campo mexicano, su baja productividad y los problemas de rentabilidad, capitalización y bajos ingresos de los productores. La baja productividad sería explicable por condiciones orográficas desfavorables, una infraestructura productiva insuficiente y no adecuada, la carencia de tecnologías modernas y la falta de capitalización; además, el PND 1995-2000 sostiene que la investigación y la capacitación no respondían a las demandas de los mercados ni a las necesidades regionales de la producción, y que tampoco se contaba con un sistema financiero rural que ofreciera servicios competitivos.³⁰ Sobre este último punto, Solís ya notaba que los programas de crédito en el sector ejidal se fomentaban principalmente por razones políticas y que difícilmente se pagaban los préstamos.³¹

Los Planes Nacionales de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012, que corresponden a los gobiernos de la llamada “alternancia política”, se refieren a la problemática del campo en el mismo tenor que los programas gubernamentales anteriores, en el sentido de falta de capital en el campo, prácticas y tecnologías no adecuadas para mejorar la producción, así como asignación de recursos ineficiente e inseguridad en la tenencia de la tierra.³²

Se asentaba que el sector agropecuario era el de menor productividad, ligado a la pobreza rural, ya que una gran cantidad de familias continuaba vinculada con la producción primaria. Problemas adicionales eran la migración, el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios y la falta de incentivos económicos para que la población permaneciera en sus comunidades de origen; a consecuencia de lo anterior había una pérdida de capital humano y social, “debilitando el tejido social en el campo”. También se afirmaba que persistía el deterioro de suelos y aguas: “los mantos acuíferos muestran sobreexplotación o intrusión salina ‘sobre todo noroeste, norte y

³⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, 31 de mayo de 1995, p. 94.

³¹ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana...*, *op. cit.*, pp. 151-152.

³² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, México, 30 de mayo de 2001, p. 65.

centro' y la mayor parte de cuerpos de agua superficiales reciben descargas residuales".³³

El diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 sintetiza la problemática del sector agropecuario de la misma manera que lo hasta aquí reseñado, y establece la necesidad de un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad incluyente, que incorpore el manejo sustentable de los recursos naturales. En general, las dificultades del sector se resumen en los siguientes términos:

En el ámbito rural existen severas restricciones que inhiben el desarrollo de las mujeres y los hombres del campo: la pulverización de la propiedad, que no sólo se presenta en la propiedad social, sino que es más aguda en la pequeña propiedad. Asimismo, la falta de transferencia de la propiedad agraria, la persistencia de conflictos por la posesión de la tierra, el envejecimiento de los sujetos agrarios y la feminización del campo derivado de los movimientos migratorios son algunas de las problemáticas que deben afrontarse para lograr un desarrollo agrario justo y equitativo.³⁴

En suma, el sector agrícola (y en general el sector primario), después de una etapa de auge registrada entre 1940 y 1965, donde jugó un papel importante en la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones porque ofrecía bienes salario para los trabajadores urbanos, materias primas para el sector industrial y divisas (vía una balanza comercial favorable) para la importación de maquinaria e insumos, entró en una etapa de declive que persiste hasta hoy. Ese declive, sin embargo, ha sido desigual, ya que la agricultura comercial y de subsistencia con relativo potencial (por lo menos cinco hectáreas, más riego o buen temporal) no han resultado tan afectadas como el sector de subsistencia, cuyas tierras son menores a cinco hectáreas y los suelos de mala calidad.

En congruencia con los diagnósticos del sector agrícola incluidos en los Planes de Desarrollo, los objetivos de política agrícola se han mantenido

³³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, México, 31 de mayo de 2007, p. 44.

³⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, México, 20 de mayo de 2013, p. 24.

inalterados, con ciertos matices, en por los menos los últimos 37 años, como puede verse en lo que sigue:

- a) Recuperar el ritmo y el volumen de la producción agropecuaria de bienes básicos (en especial maíz y frijol, y productos básicos deficitarios) para lograr la autosuficiencia en la alimentación nacional y asegurar que se beneficie a la población campesina.³⁵
- b) Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos, prioritariamente en las zonas de temporal; articular eficientemente las actividades agrícolas con las del mismo sector y del resto de la economía y mejorar la balanza agropecuaria.³⁶
- c) Aumentar la producción, la productividad, la eficiencia en el uso de los recursos y la modernización del sector agrícola; en especial, favorecer la economía campesina mediante esquemas de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios para promover el flujo de capital, de trabajo, de tierras y de recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.³⁷
- d) Incrementar el ingreso neto de los productores a través de mayor productividad, rentabilidad y competitividad de las actividades agrícolas y ganaderas, y promover una mayor rentabilidad y competitividad.³⁸
- e) Mejorar sustancialmente la aportación de las actividades agropecuarias y pesqueras al desarrollo mediante su integración a cadenas de valor más amplias, para aumentar la inversión, crear más empleos y mejorar los salarios.³⁹
- f) Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los productores del campo (y, en general, de quienes viven en las zonas rurales); abastecer el mercado interno con alimentos provenientes del campo

³⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, "Versión abreviada del Plan...", *op. cit.*, 1980, p. 12.

³⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 1983, p. 78.

³⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 1989, Segunda Sección, p. 11.

³⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 1995, p. 94.

³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 2001, p. 90.

mexicano; mejorar los ingresos de los productores agrícolas; y, conducir el desarrollo armónico del medio rural.⁴⁰

- g) Construir un sector agropecuario productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.⁴¹

Se observa que los objetivos de aumentar la producción, productividad y competitividad del sector agrícola, incrementar el ingreso de los productores del campo, otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra y garantizar la seguridad alimentaria se encuentran presentes en los diferentes programas económicos, lo que significa que se han tenido pocos resultados al respecto e, incluso, que en las zonas de temporal los problemas se han agravado.

En suma, los problemas parecen ser los mismos: baja productividad, pobreza rural, migración, envejecimiento de los titulares de derechos agrarios, debilitamiento del tejido social en el campo, deterioro y uso irracional de suelos y aguas, entre otros.

Cabe mencionar que los instrumentos de políticas públicas de promoción directa al campo prácticamente desaparecieron. Son ya parte de la historia las grandes obras de irrigación, el incremento del área cultivable y los precios de garantía. El crédito y los subsidios al campo se han reducido a su mínima expresión; y con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se eliminaron las barreras al comercio exterior de productos agrícolas, a pesar de que, en una fecha posterior a la firma del Acuerdo, el gobierno mexicano reconocía que:

[...] la actividad agropecuaria es la actividad económica con mayor intervención estatal a nivel mundial. Esta intervención se expresa en la existencia de altos niveles de subsidio, en la imposición de barreras comerciales y en el otorgamiento de apoyos dirigidos a remediar condiciones de baja productividad. Más aún, los apoyos y subsidios se han incrementado como resultado de la tendencia decreciente de los precios agropecuarios observada en el mundo durante el siglo XX.⁴²

⁴⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 2007, pp. 44-46.

⁴¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 2013, pp. 51 y 97.

⁴² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 1995, p. 94.

En el Programa Económico 2013-2018, el gobierno se propuso evaluar y revisar “los programas existentes para que la política de fomento agroalimentario transite desde los subsidios a los incentivos hasta la productividad”,⁴³ de modo que la supuesta focalización y racionalidad del gasto público se ha convertido en una política permanente que en nada favorece al sector campesino, en contraste con lo que ocurre en el nivel internacional. Los objetivos de crecimiento de la producción y la productividad agrícola, y de mejora de los niveles de ingreso de los productores descansan en incentivos (más que en subsidios), conforme se delinea en el siguiente párrafo:

[...] impulsar el sector [agrícola requiere] inversión en desarrollo de capital físico y humano, fomentar modelos de asociación que aprovechen economías de escala y generen valor agregado, [y] otorgar certidumbre en la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.⁴⁴

A continuación, se exponen los resultados de una investigación de campo sobre los subsidios y sus importes en unidades económicas de productores agrícolas de Tecajec, Yecapixtla, Morelos. Cabe mencionar que estos resultados forman parte de una investigación más amplia sobre la rentabilidad de la agricultura de temporal en la economía campesina.

Política agrícola y subsidios a la producción de sorgo y maíz en Tecajec, Yecapixtla, Morelos

Tecajec se localiza en la región Oriente del estado de Morelos y pertenece al municipio de Yecapixtla. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 la localidad contaba con mil 370 habitantes, de los cuales 697 eran hombres y 673 mujeres; la población económicamente activa se dedica a la producción agrícola y ganadera (38.27%); a la industria de la construcción (35.19%); y al sector comercio, servicios y

⁴³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de..., *op. cit.*, 2013, p. 48.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 51.

transportes (26.54%).⁴⁵ Resalta que parte importante de las actividades no agropecuarias se realizan fuera de la localidad.

En Tecajec, del año 2000 a la fecha destaca la producción de sorgo forrajero, y de maíz amarillo a partir del 2014, mientras que la producción de maíz para consumo humano va en descenso. Con anterioridad los agricultores de la localidad se dedicaban a la producción de maíz blanco, frijol y sorgo, una minoría al chilar, cebolla y cacahuete.

En la localidad de Tecajec, Yecapixtla, Morelos, el trabajo de campo de la investigación se realizó en el periodo junio-noviembre de 2016. Se utilizó la metodología en granjas; se recurrió al uso de sondeo mediante la implementación de entrevistas semiestructuradas y a profundidad, así como a la observación participante. No fue posible utilizar grabadora; los agricultores prefirieron expresar sus opiniones de forma más abierta, ya que la grabadora los limitaba y sus respuestas (usualmente, sí o no) correspondían a preguntas cerradas. Por ese motivo, para la recolección de información se recurrió a un libro de campo, al cuadernillo de notas, a una cámara y a una *laptop*.

Para la elección de los informantes se efectuaron entrevistas semiestructuradas a varios productores agrícolas, entre ellos, el comisariado ejidal, quien representa a los agricultores de la localidad. Como resultado del sondeo, y para efecto de la investigación, se seleccionó a tres productores que pudieran ser prototipo de la localidad.

Las categorías o variables que se consideraron fueron, entre otras: edad del productor, tamaño de la familia, tipo de producción, forma de propiedad, arrendamiento, superficie sembrada, cultivos, subsidios y actividades no agrícolas. Cabe mencionar que en Tecajec la propiedad es mayoritariamente ejidal, y la producción agrícola es de temporal, ya que no existe riego en la localidad. Como se mencionó, los granos básicos que se producen son sorgo, maíz blanco y maíz amarillo; se realiza una cosecha al año (ciclo primavera-verano). Los productores acceden a los subsidios gubernamentales a través de los programas PROAGRO Productivo y Kilo por Kilo. Utilizan el tractor, semillas mejoradas y aplican agroquímicos.

⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. *Principales resultados por localidades*, México, 2010, p. 16.

Algunos recurren a la agricultura por contrato. El cuadro 1 presenta las características generales de los informantes para el año 2016, que comprende el ciclo primavera-verano.

Cuadro 1. Características generales de los informantes de Tecajec, Yecapixtla, Morelos, 2016

Concepto	Informante 1	Informante 2	Informante 3
Edad del productor	50 años	37 años	40 años
Tamaño de la familia	7 Esposa, 3 hijas y 2 hijos	4 Esposa y 2 hijos	4 Esposa y 2 hijos
Forma de propiedad	Ejidal	Ejidal-arrendatario	Ejidal
Superficie sembrada	7 hectáreas 3 propias 4 rentadas	6 hectáreas 0 propias 6 rentadas	6.5 hectáreas 1.5 propias 5 cedidas en arrendamiento
Actividades no agrícolas	Cría y engorda de ganado, producción y venta de leche, queso, requesón, crema y yogur	Producción y venta de queso, crema y requesón Bordado artesanal de cinturones de cuero	Albañilería
Subsidio	PROAGRO Productivo	Kilo por Kilo	PROAGRO Productivo Kilo por Kilo

Fuente: Elaboración propia con base en investigación de campo en la localidad de Tecajec, Yecapixtla, Morelos, 2016.

Se observa que la edad promedio de los informantes es de 42.3 años, en contraste con la aseveración de que en el campo el envejecimiento de los agricultores es un problema. El tamaño de la familia es, en promedio, de cinco integrantes. La actividad productiva de los entrevistados se relaciona principalmente con el sector primario: se dedican a la agricultura, a la producción pecuaria y a la agroindustria; también realizan actividades artesanales y de la industria de la construcción. El apoyo de la esposa y los hijos en la actividad agrícola se ha reducido a su mínima expresión debido a la mecanización de la actividad, aunque cabe mencionar que la familia colabora en la cría y engorda del ganado, y en la elaboración y venta de productos agroindustriales como queso, crema, requesón y yogur, según sea el caso. El tipo de propiedad es ejidal, con la característica de que el

informante 1 cultiva tierra propia y rentada, el informante 2 paga renta por la totalidad de la superficie cultivada, y el informante 3 cultiva una fracción menor de su propiedad y el resto lo cede en arrendamiento (2,000 pesos por hectárea por ciclo de cultivo).

El agricultor 1 sembró cuatro hectáreas de sorgo y tres de maíz blanco; el informante 2 cultivó cinco hectáreas de sorgo y una de maíz amarillo; finalmente, el agricultor 3 decidió sembrar 1.5 hectáreas de maíz blanco que utilizará para el consumo familiar, puesto que manifiesta que el ciclo anterior (2015) perdió toda la producción de sorgo debido al pulgón amarillo, y por eso no contó con recursos que le permitieran financiar la siembra de una extensión mayor.

El agricultor 1 decidió sembrar sorgo (desde el año 2000) mediante el uso de nuevas técnicas de producción (tractor, semillas mejoradas y fertilizantes) al observar que algunos de sus vecinos lo sembraban y obtenían mayores ingresos (rendimiento por hectárea, precio, menor costo de producción) y mejores condiciones de vida, además de que le destinaban menos horas de trabajo, puesto que utilizaban maquinaria y usaban fertilizantes para combatir la hierba que antes quitaban a mano. El cultivo de sorgo le permitió abandonar las viejas técnicas de producción asociadas a la yunta, el arado, escardar los cultivos y recolectar los granos mediante la pisca, que le significaban mayor esfuerzo físico; asimismo, destinó su tiempo a otras actividades productivas, como la ganadería y la agroindustria.

Cabe señalar que los agricultores, independientemente del producto que cultiven, reservan parte de la superficie para sembrar maíz blanco para su propio consumo y venta dentro de Tecajec. Desde 2010 el cultivo principal en la localidad ha sido el sorgo; en la temporada 2016 sembraron también maíz amarillo, lo que se explica porque en 2015 el pulgón amarillo infestó los sembradíos y les ocasionó grandes pérdidas, salvo casos excepcionales, como el del informante 2.

Con respecto a los subsidios, los informantes de Tecajec mencionaron que el apoyo en efectivo lo reciben de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) por los programas PROAGRO Productivo y Kilo por Kilo.

PROAGRO Productivo tiene como objetivo general incrementar la productividad de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA) mediante incentivos económicos focalizados preferentemente en zonas con potencial productivo medio y alto, en cultivos prioritarios y con potencial de mercado.⁴⁶ [Y por su parte el] Programa Kilo por Kilo fue implementado desde 1996 con el objetivo de propiciar el cambio tecnológico para incrementar los rendimientos y la producción de cultivos, tanto en condiciones de riego como de temporal, mediante la sustitución de semilla tradicional por semilla de variedades mejoradas, en áreas con potencial productivo.⁴⁷

Los informantes comentaron que Kilo por Kilo es un subsidio que se entrega anualmente a todos los productores, sin importar si son o no ejidatarios, o si siembran en tierras propias o arrendadas. Para acceder al programa, los agricultores acuden ante el comisariado ejidal para llenar la solicitud respectiva y el apoyo se les entrega mediante vales canjeables en semillas y fertilizantes; usualmente el subsidio (Kilo por Kilo) no cubre el 100% de la superficie cultivada. Con anterioridad al año 2016 los agricultores obtenían un apoyo que iba de 75 hasta 100% de la superficie sembrada; sin embargo, en 2016 dicha proporción se redujo a 50%. Para el ciclo productivo 2016 los apoyos para los productores de la localidad de Tecajec tuvieron una disminución de 5 hasta 50% del total de apoyo otorgado anteriormente.

El informante 1 manifestó que este año (2016) no recurrió a los subsidios del programa Kilo por Kilo puesto que considera que el trámite le significa costos en tiempo, traslados y papeleo superiores al de comprar por cuenta propia la semilla y los fertilizantes. Para él, la variable tiempo es muy valiosa, en el sentido de que puede destinarlo para efectuar actividades que le signifiquen un ingreso mayor. Parece considerar el apoyo en efectivo que recibe de PROAGRO Productivo como parte de sus ingresos por ser ejidatario, y no como un subsidio; en 2016 el apoyo se depositó en su cuenta de BBVA Bancomer y el monto dependió de la extensión de terreno y del

⁴⁶ <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Paginas/Objetivo.aspx>, consultado en marzo de 2017.

⁴⁷ <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2000/Programas/N8.pdf>, p. viii, consultado en febrero de 2017.

ciclo productivo de temporal. Por ese concepto recibió 3,000 pesos por dos hectáreas, a razón de 1,500 pesos por cada una.

El agricultor 2 accedió al programa Kilo por Kilo que se otorga anualmente. Por cuatro hectáreas recibió 500 pesos por hectárea en semilla y 600 pesos por hectárea en fertilizante que le significaron ingresos (o ahorro en costos) por 2,000 pesos en semillas y 2,400 pesos en fertilizantes, una vez que el producto se vende. No es sujeto beneficiario de los subsidios provenientes de PROAGRO Productivo por no ser ejidatario.

El informante 3 pertenece a la asociación de ejidatarios de la localidad, por tal motivo recibió del programa PROAGRO Productivo un subsidio similar al del informante 1, mediante un depósito en la institución bancaria mencionada, por la cantidad de 5,250 pesos por un total de 3.5 hectáreas (1,500 pesos por hectárea). También tuvo acceso al programa Kilo por Kilo; como ya se mencionó, para acceder a este tipo de subsidio los beneficiarios no requieren de un registro anual, sólo la actualización de sus datos a través del comisariado ejidal. Con anterioridad, el productor había sembrado entre 4 y 5 hectáreas, por lo que en su padrón de registro se asentó el apoyo en función de 4 hectáreas en total. El subsidio que se le otorgó a este productor fue 50% menor al del año pasado, ya que no dependió de la superficie sembrada en 2016, sino del registro de la siembra del año anterior. El apoyo para dos hectáreas le fue entregado mediante vales para semilla con un valor de 520 pesos, y para fertilizante de 600 pesos; el importe total del subsidio fue de 2,240 pesos.

La localidad de Tecajec es un claro ejemplo de la instrumentación de la política agrícola en el sentido de que:

- a) Cuenta con escasos e insuficientes apoyos. que provienen de los programas PROAGRO Productivo y Kilo por Kilo.
- b) Los incentivos de mercado se relacionan con la agricultura por contrato ligado a coberturas de riesgo por variaciones de precios. A éstos se han adherido pocos productores de la localidad, en parte por desconocimiento, por su costo y por la extensión de tierra requerida (mínimo de cinco hectáreas).
- c) Prevalece el mecanismo de precios que induce a los agricultores a sembrar los productos más rentables, como sorgo y maíz amarillo, ambos para consumo animal.

- d) Se fomentan nuevas técnicas de producción vinculadas con los requerimientos de los cultivos.
- e) Con el arrendamiento los productores solucionan el problema del minifundio y favorecen una actividad agrícola de escala mayor, ya que el tamaño de las propiedades en la localidad es de 2.6 hectáreas en promedio y los informantes siembran extensiones superiores a las cinco hectáreas, excepto un agricultor que optó por arrendar parte de su propiedad por falta de financiamiento.
- f) Se propicia el uso alternativo de la tierra para destinarla a la ganadería y a la vivienda, aunque la formación del mercado de tierras en la localidad es incipiente y se expresa en operaciones de arrendamiento, más que de compra-venta.

En suma, en Tecajec se cumplen las orientaciones de la política agropecuaria en el sentido de que la estrategia general se basa en “producir lo que se vende” (no vender lo que se produce) en los mercados.⁴⁸ Cabe mencionar que los subsidios, aunque escasos en número y en importe, complementan los magros ingresos de los agricultores, aun cuando, desde otra perspectiva, esto significa perder tiempo en trámites que van desde la solicitud hasta la obtención del subsidio; en algunos casos, incluso, el costo de oportunidad puede exceder a los beneficios. Como sea, las políticas de mercado están modificando los patrones de cultivo hacia los productos más rentables; no obstante, la organización campesina se mantiene en términos del uso del trabajo familiar, y se preserva la vocación por el trabajo agrícola en los campesinos con tierra y sin tierra, así como la cooperación de la familia para elevar los ingresos de la organización campesina según los planteamientos de Chayanov, aunque ahora en actividades no agrícolas, principalmente. El minifundio se supera gracias al arrendamiento, sin embargo, la superficie agrícola es insuficiente para ocupar a los hijos de los productores, quienes seguirán migrando hacia otras actividades y localidades.

⁴⁸ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, *op. cit.*, p. 66.

Conclusiones

El estancamiento de la agricultura desde los años sesenta, especialmente la de temporal, se ha traducido en el deterioro de las condiciones de vida de la población campesina. De ello da cuenta la amplia literatura sobre las estrategias que tales actores han seguido para adaptarse a las difíciles condiciones de producción, como la diversificación de actividades, las formas de inserción del campesinado al capitalismo, la proletarianización, la migración, el manejo de los recursos, el papel de la mujer, etc.

Las políticas agrícolas se basan en diagnósticos que resaltan, una y otra vez, el empobrecimiento de la población rural, el manejo ineficiente de tierra y agua, la falta de productividad, el estancamiento de la producción y la incertidumbre en la tenencia de la tierra. Como los problemas en el campo persisten, los objetivos parecen también recurrentes en cuanto a la necesidad de aumentar la producción y la productividad, dar certidumbre a los tenedores de derechos agrarios, elevar los ingresos de los productores, y realizar un uso más eficiente a los recursos: tierra y agua. Los objetivos son múltiples y el gobierno cuenta cada vez con menos instrumentos para alcanzarlos; en especial, los subsidios destinados al fomento de la producción agrícola son cada vez menores y se destinan a los productores de altos ingresos.

En Tecajec, Yecapixtla, Morelos, el cultivo principal desde 2010 ha sido el sorgo, sin embargo, por las pérdidas de la cosecha de 2015 ocasionadas por el pulgón amarillo, para la temporada 2016 se sembró también maíz amarillo. Los agricultores, independientemente del producto principal que cultiven, reservan parte de la superficie para sembrar maíz blanco para su propio consumo y venta dentro de la localidad. A pesar de la escasez de los subsidios, y de sus elevados costos de oportunidad, éstos complementan los recursos limitados de los productores.

Además, las políticas de mercado están modificando los patrones de cultivo a favor de los productos más rentables; persiste la vocación por la producción agrícola en los campesinos con tierra y sin tierra; la organización campesina se mantiene en términos del trabajo colectivo familiar, aunque ahora en actividades no agrícolas; el minifundio se supera gracias al arrendamiento; y la superficie agrícola es insuficiente para ocupar a los hijos de los productores.

Parecería que el neoliberalismo ofrece pocas opciones para mejorar las condiciones de vida de los productores agrícolas en zonas de temporal, más allá de reorientar los patrones de producción hacia cultivos más rentables y garantizar los derechos de propiedad. La tendencia es a la concentración de tierras (vía arrendamiento y compra) para aumentar las escalas de producción y el aseguramiento de mercados mediante la firma de contratos con empresas agroalimentarias.

Habría que descentralizar las políticas agrícolas atendiendo a las condiciones y expectativas particulares de cada comunidad, con obras que, aun cuando podrían ser pequeñas, resultarían de alto impacto, en especial aquéllas relacionadas con la mejor gestión del uso del suelo y con obras de irrigación que aprovechen el recurso más escaso con el que cuentan las comunidades rurales, que es el agua.

Industrialización y educación: Dos procesos auxiliares en la construcción de la nación en Jiutepec, Morelos

Héctor Gómez Peralta*

Mirsa Roxana Gálvez Ramírez**

Presentación

El objetivo del presente capítulo es explicar la fase “desarrollista” del proceso de construcción nacional experimentado en Jiutepec, Morelos, en las últimas cinco décadas del siglo XX. Se eligió ese municipio porque es un caso exitoso y al mismo tiempo excepcional respecto al resto del estado. Hasta hace unas décadas era un lugar con mayoría indígena, rural, ejidal, tradicionalista y profundamente religioso; pero ahora cuenta con una población donde la identidad no tiene tintes étnicos o localistas, sino de ciudadanía cosmopolita, en un contexto industrializado, urbanizado y secularizado. Siendo estos procesos modernizadores fenómenos complejos, en esta ocasión se presentan los avances de investigación en lo referente a la construcción nacional (proceso que la ciencia política y la sociología estadounidense llaman “*nation-building*”).

El proceso de construcción nacional usualmente se lleva a cabo por medio de dos procesos coadyuvantes: la industrialización y la educación pública. Esto se debe a que el nacionalismo es, como se expondrá más adelante, una ideología desarrollista que pretende formar y consolidar un Estado propio. Pero el desarrollo político y económico no puede darse si la mayoría de la población no tiene valores religiosos o “cosmovisiones” compatibles con la industrialización y la urbanización, así como con el desarrollo tecnológico y científico. En su afán desarrollista, por tanto, la educación nacionalista tiende a ser secularizadora. De igual manera, el poder

* Profesor investigador de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la UAEM.

** Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la UAEM.

disfrutar de un Estado, es decir, contar con una autoridad política soberana que monopolice con éxito la violencia y garantice la paz, requiere que las instituciones de dominación estatal contengan simbolismos, códigos y valores propios de la sociedad civil sobre la cual gobierna, para que la población se sienta identificada con su propio sistema político, lo considere legítimo y tenga un sentimiento de lealtad para con la autoridad central que ejerce el poder. Por ello, construir un Estado-nación políticamente estable se dificulta en gran medida entre más heterogéneos y polarizados sean los grupos étnicos que habitan sus territorios.¹

A pesar de las múltiples discrepancias que existen entre los especialistas en el tema del nacionalismo, como Benedict Anderson, Anthony Smith o Ernest Gellner, todos comparten el común denominador de ver a la industrialización y a la educación pública como procesos catalizadores de la construcción nacional. Esa es la razón por la cual dichos aspectos serán analizados en el presente capítulo. Los avances que aquí se presentan forman parte de una investigación mucho más amplia y profunda sobre el proceso de construcción nacional experimentado en el municipio de Jiutepec, Morelos.

¹ Las únicas sociedades sin dominación estatal tienen niveles primitivos de desarrollo económico y tecnológico, por no mencionar de bienestar y seguridad. Cuando no existe dominación estatal, no impera el reino de la libertad con el que sueñan los anarquistas o los comunitaristas, sino que ese vacío de poder es reemplazado casi inmediatamente por otras organizaciones o actores que ejercen la violencia de manera no legítima, de manera que impera la ley del más fuerte. Es el caso del Estado de Naturaleza hobbesiano donde, al no existir un poder soberano que imponga orden, lo que prevalece es la situación de "guerra de todos contra todos". De hecho, las zonas del planeta donde existen los mayores niveles de bienestar y seguridad (Europa occidental, Norteamérica, Japón, Australia y Nueva Zelanda), son aquellas que cuentan con los Estados más fuertes y sólidos. A la inversa, donde los Estados son débiles (América Latina y Europa del Este) o incluso "fallidos" (como en algunas zonas de África), se encuentran los niveles de pobreza más altos, al tiempo que las guerras y conflictos entre las diversas etnias o grupos que habitan esos territorios, junto con la incapacidad del gobierno para imponerse a los poderes fácticos, hacen imposible satisfacer las necesidades mínimas de esas poblaciones. Es en los países subdesarrollados donde los Estados débiles se muestran incapaces de imponer sus leyes a toda la población, por lo que constantemente tienen que negociar su aplicación, lo que genera sistemas políticos y jurídicos discrecionales y altamente corruptos. Cuando se instaura con éxito, la dominación estatal: a) mantiene el orden interno, protegiendo de usurpaciones arbitrarias de propiedad y garantizando la seguridad física de la gran mayoría de la población; b) defiende contra las agresiones de enemigos externos; c) construye y mantiene infraestructura que permite el desarrollo económico (camino, moneda, medidas, sistemas de mensajes, etc.); d) redistribuye recursos materiales escasos entre los diferentes sectores de la población. *Cfr.* Michael Mann, *States, War and Capitalism: studies in political sociology*, Ed. Blackwell, Londres, 1988.

El capítulo está integrado por cuatro secciones. En la primera se hace una serie de aclaraciones y precisiones conceptuales sobre el proceso de construcción nacional; en la segunda se analizan las particularidades del municipio de Jiutepec y el abandono del ámbito rural y tradicional; en la tercera sección se muestran los procesos de industrialización y homologación educativa, señalando sus limitaciones, y en la última se exponen las conclusiones sobre todo el proceso anteriormente analizado.

El nacionalismo como ideología desarrollista

Construir una nación implica pasar de una comunidad étnica a una comunidad nacional. Hay que tener presente la diferencia entre una nación (aun si es una nación étnica) y una comunidad étnica. Esta última está compuesta por lazos culturales y lingüísticos que suelen carecer de referentes políticos (por ejemplo, el objetivo de formar su propio Estado), y tampoco cuenta con instituciones y una cultura pública común entre sus miembros; cada aldea, pueblo o región de una misma etnia tiene sus propias estructuras políticas, jurídicas y económicas al margen del resto. La nación, además de los mitos comunes y la historia compartida, tiene una cultura pública común, un sistema económico único (mediante un mercado común) y derechos y deberes que afectan a todos sus miembros.²

Las comunidades étnicas nacieron como resultado de procesos ancestrales y se reproducen de generación en generación sin seguir ningún designio o planificación deliberada. En contraste, las comunidades nacionales son resultado de un diseño planificado y consciente, materializado en el sistema de educación pública, pero, además, y esto es su elemento distintivo, tienen aspiraciones políticas que se materializan en el objetivo de contar con un Estado propio que compita a nivel internacional.³

Después de hacer estudios empíricos en más de 150 naciones, el profesor emérito de la cátedra de “Nacionalismo y etnicidad” de la London School of Economics and Political Science, Anthony Smith, concluyó que toda nación

² Anthony Smith, *Nacionalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2004.

³ Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 72.

ha sido el proyecto de grupos minoritarios, y de una *intelligentsia* integrada por intelectuales y pequeños sectores sociales vinculada a dichos grupos. El nacionalismo, como toda ideología, es un asunto propio de reducidos grupos politizados y adoctrinados con el objetivo de transformar la realidad de acuerdo con lo que ellos consideran adecuado. Por “élites nacionalistas” no debe entenderse solamente a los grupos dominantes del Estado, ya que, por ejemplo, los “nacionalismos periféricos”, como el vasco o el catalán, que no han conseguido formar su propio Estado, fueron creados por élites regionales o locales. Los nacionalismos son eminentemente modernos (generados por la Ilustración y la expansión de los mercados), desarrollistas (buscan que la comunidad política sea independiente y competitiva en el plano internacional) y elitistas (son el proyecto de una minoría educada e ideologizada).

La existencia de elementos populares o ancestrales en los nacionalismos no niega lo anterior; éstos son parte de lo que Smith llama “integración vernácula”, que es el uso, por parte de las élites nacionalistas, de elementos “nativos” o “autóctonos” con el objetivo tanto de crear identidad nacional, como de legitimar su proyecto modernizador ante las masas.⁴

Es muy común que los nacionalistas, al momento de crear a su nación, la arropen bajo la invención de ser una comunidad milenaria; cubren a su proyecto desarrollista con mitos, símbolos y elementos culturales “nativos” o “ancestrales” con el objetivo de facilitar la conversión de las masas al nuevo sistema de creencias. Ese proceso fue bautizado por Anthony Smith como “integración vernácula”.

Uno de los objetivos de todo Estado-nación (cuando un Estado cuenta con la legitimidad de encarnar a una nación) es lograr la unificación de la población que habita el territorio que gobierna, y que antes de la construcción nacional era bastante heterogénea. La unificación es un proceso paralelo a la centralización política, fiscal y militar, pues para que exista, se requiere que ninguna otra entidad, además del Estado, compita con los valores dominantes que éste intenta transmitir. Unificar quiere decir que, en un territorio delimitado por el Estado-nación, la población comparta los mismos valores,

⁴ Anthony Smith, *La identidad nacional*, Trama, Madrid 1997; *Nacionalismo y modernidad: un estudio crítico de las teorías recientes sobre naciones y nacionalismo*, Istmo, Madrid, 2001; *Nacionalismo y movilización política*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2003.

el mismo idioma (o un número reducido de idiomas comunes), la misma historia, las mismas tradiciones, etc. Pero lograr la unificación en territorios que contienen grupos culturales disímiles se presenta como una tarea complicada que ha tenido resultados muy diferentes en las diversas partes del mundo. Hay países como Japón o Italia donde el proceso se ha llevado con relativo éxito. En países como España o Bélgica no se ha logrado asimilar a importantes grupos de población que buscan crear su propio proyecto de Estado-nación. Países como Yugoslavia fueron incapaces de eliminar las identidades locales (eslovenas, croatas, serbias, bosnias y montenegrinas, principalmente) en aras de una identidad nacional común, por lo que éstas terminaron por romper al Estado-nación y desataron una serie de conflictos violentos que hasta la fecha no han sido superados del todo.

En el proceso de homogeneización de la identidad política que es la construcción nacional, la educación pública es el medio más eficaz que ha utilizado el Estado para lograr la unificación de la población. En palabras de Soní, “las instituciones educativas son las principales *agencias de transmisión* de una cultura y de que las ideas que integran esa cultura se conviertan en dominantes por medio de “*saturación*”.⁵ En ese sentido, el mismo autor señala que la educación no puede ser neutral, sino que se encuentra influida tanto por la ideología de los educadores que se encuentran en contacto directo con los educandos, como por la ideología de la misma institución.

La educación es una *tradicción selectiva*, porque toma una parte de todo el conocimiento disponible —incluyendo el pasado y el presente, significados, valores, prácticas y los mismos paradigmas en que se apoya la cultura dominante— en un momento determinado, y lo organiza y transmite, desatendiendo, excluyendo, reinterpreta, diluyendo, promoviendo y/o al menos no contradiciendo, determinadas partes de ese conocimiento y elementos de la cultura.⁶

En México, al término de la Revolución, y con la reestructuración política y social que acompañó a la creación del Estado-nación, se creó un sistema

⁵ Francisco de Asís Soní, *Montefalco y el Peñón: socialización de redes y contactos de dos escuelas del Opus Dei en el oriente de Morelos*, Colmex, México, 2011, p. 14.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

educativo que se encargaba de diseminar la ideología del *nacionalismo revolucionario*, encaminada a fomentar un sentimiento de lealtad a la nación mexicana en los ciudadanos en formación. Pero, además, como indica Karen Ramírez, la ideología del nacionalismo apunta al bienestar de la nación, entendiendo por esto la capacidad de generar las condiciones y recursos para poder competir con otras naciones. Debido a lo anterior, se propone el logro de tres objetivos principales: la unidad nacional, la autonomía nacional y la identidad nacional.⁷ La autora señala que el nacionalismo basado en esos tres principios “denota que el nacionalismo no es una ideología estática, sino que para el logro de sus fines recurrirá a la movilización grupal para conseguir la emancipación, y a su vez generará cohesión entre sus miembros a través del simbolismo y el lenguaje nacionalista”.⁸

Además de los elementos antes mencionados, la educación nacionalista que se comienza a promover en México tiene la finalidad de contribuir a la unificación del sistema económico nacional, por lo que se requiere que, además de ser obligatoria, sea masiva. De esa manera se aspiraba a la transformación de valores que llevarían a la sociedad mexicana a pasar de una economía agraria a una industrial y competitiva, y de una organización rural a una urbana. Esta función del aparato educativo estatal, en el marco de la creación de la nación, cobra mayor relevancia en lugares en los que se percibe el logro de dichas transformaciones. Tal es el caso de Jiutepec, municipio del estado de Morelos, que analizaremos a continuación.

Jiutepec: de la tradición a la modernidad

Jiutepec es un municipio que actualmente cuenta con una extensión de 70.45 km²; colinda al norte con los municipios de Cuernavaca y Tepoztlán, al sur con Emiliano Zapata y Temixco, al oriente con Yautepec y al poniente con Cuernavaca y Temixco.⁹ En el año de 2016 contaba con una población

⁷ Karen Ramírez, *Divergencias y convergencias de la disputa educativa por la construcción de la nación entre el liberalismo y el conservadurismo católico en México entre 1857-1982*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2016, p. 194.

⁸ *Ibid.*, p. 195.

⁹ Diagnóstico Integral, 2016, Secretaría de Gobernación, Gobierno del Estado de Morelos.

total de 214 mil 137 habitantes. Aunque actualmente la mayor parte de su extensión territorial es urbana, el proceso de urbanización y modernización se ha efectuado en los últimos 60 años.

Antes de la creación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC), el municipio era predominantemente rural y dedicado a la agricultura.¹⁰ Arias y Bazán hacen una caracterización demográfica de la zona anterior a la construcción de CIVAC, en los cinco poblados que constituían el municipio en aquel momento: Jiutepec, Tejalpa, Parres, Alanís y Atlacomulco: en tres de ellos se encontraban tierras comunales, en cuatro pequeñas propiedades privadas y todos tenían dotaciones ejidales que habían sido otorgadas en distintos años. En total las tierras ejidales sumaban 962 hectáreas, de las cuales 853 eran de riego y 109 de temporal. El proceso de dotación de ejidos finalizó en la década de 1940, aunque el incremento de la población motivó a que los jiutepecenses siguieran pidiendo ampliaciones de los ejidos.

Estas autoras señalan que para 1940, Jiutepec contaba con una población de 2 mil 353 personas, mientras que para 1950 había aumentado a 4 mil 096 y para 1960 a 8 mil 448. Para el año de 1970 la población ya era de 19 mil 567 personas. Este incremento vertiginoso de la población es atribuido por las autoras a fuertes procesos migratorios a la zona relacionados con las oportunidades de trabajo que los migrantes encontraban en las caleras, fábricas de textiles e incluso en la agricultura. El crecimiento demográfico se produjo a costa de la ocupación de las tierras comunales: paulatinamente “la presión por la urbanización ha significado en definitiva que las tierras comunales han dejado de ser una alternativa para la explotación agrícola”.¹¹

Mientras que en 1940 un 88.7% de la población se dedicaba a la agricultura, sólo 5.3% se dedicaba a la industria, 1.4% al comercio, 4.6% a la construcción, y no hay datos respecto a habitantes que se dedicaran al sector servicios; para 1970 el porcentaje de la población dedicada a la agricultura había caído a 39.5%, al tiempo que aumentaban los porcentajes de población dedicada a la industria (29.3), al comercio (7.5), a la construcción (9.1) y a

¹⁰ Angélica Guerra, *Jiutepec 1793-1850. Población, oficio y etnia en la jurisdicción de un pueblo del Valle de Cuernavaca*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, 2004; Patricia Arias y Lucía Bazán, *CIVAC: Un proceso de industrialización en una zona campesina*, CIS-INAH (Cuadernos de la Casa Chata), México, 1977.

¹¹ Patricia Arias y Lucía Bazán, *CIVAC: Un proceso...* *op. cit.*, p. 7.

los servicios (14.6).¹² Estos datos reflejan la situación de Jiutepec como un lugar predominantemente rural y campesino, que en un periodo relativamente corto de tiempo se fue urbanizando y virando hacia la industria.

Parte de esta transformación se debe a los procesos migratorios incentivados por las oportunidades en la industria extractiva que existía en la zona desde 1920, por ejemplo, las empresas dedicadas a la extracción de cal, cemento y mármol, las cuales empleaban a personas sin ningún tipo de cualificación.¹³ Era una opción de empleo para quienes se dedicaban a actividades agrícolas de temporal, pero también para migrantes que provenían de los estados de Guerrero y de Hidalgo y que se habían asentado de forma definitiva en la zona, ya que no se necesitaba ningún tipo de escolaridad para ser contratados. La escolaridad de los líderes sindicales llegaba a ser apenas de cuarto de primaria, pero la mayoría de los obreros eran analfabetas.¹⁴ Para trabajar en Nissan Mexicana, la empresa manufacturera de coches, en un principio no se pedía ningún tipo de escolaridad ni cualificación; existían, por lo tanto, amplias posibilidades —tanto para los pobladores nativos como para los migrantes— de ser contratados en empleos que por lo regular tenían mejor remuneración que la actividad agrícola:

Existía una población nativa que por su crecimiento natural tenía serias dificultades para acceder a las tierras agrícolas que, como ya hemos visto, no habrían sufrido modificaciones desde 1940 o que, incluso teniendo asegurado el acceso a la tierra, tenían que complementar sus ingresos económicos con otras actividades.¹⁵

Pero en la transformación de Jiutepec tuvieron mucha mayor influencia las políticas implementadas por los gobiernos mexicanos del siglo XX, tanto

¹² Datos tomados del trabajo de Arias y Bazán, 1977, quienes hicieron un censo con las empresas y se apoyaron en datos municipales y en datos del Censo General de Población, 1940, 1950, 1960 y 1970; del Segundo Censo Ejidal 1940; y del Tercer Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1950.

¹³ Héctor Robles y Cristóbal Santos (coords.), *Identidad y migración en la formación y revalorización de los territorios rurales*, UAM- Xochimilco, México, 2011, p. 34. De esta publicación se cita el capítulo de Víctor Hugo Sánchez, "Jiutepec: de la caña de azúcar a la urbanización salvaje. La emergencia de nuevos actores sociales".

¹⁴ Patricia Arias y Lucía Bazán, *CIVAC. Un proceso... op. cit.*, p. 73.

¹⁵ *Ibid.*, p. 16.

en materia económica como en materia educativa. Para la década de 1960, una de las metas de las políticas económicas de México era la descentralización industrial por medio de la creación de parques industriales en diversos puntos del interior de la República Mexicana, destinados a promover la máxima utilización de recursos naturales de la zona, y proporcionar ocupación y empleo a la población para elevar el nivel de vida local. Los proyectos de industrialización también se dirigían a promover el fortalecimiento de las actividades económicas por medio de la construcción de vías de comunicación y transporte que facilitarían las actividades comerciales, lo que contribuiría a la urbanización de los alrededores. El proyecto mexicano de nación, para ese momento, consistía en la industrialización, urbanización y secularización de la sociedad.

Para materializar la instalación de parques industriales se promovían sistemas de financiamiento patrocinados por filiales del Banco Nacional de México (Banamex), y además se ofrecían diversos tipos de incentivos fiscales, tales como exención de pago de impuesto predial o reducción de éste, reducción en pago de servicios públicos como el agua, exención de impuestos sobre traslación de dominio, etc. En el caso de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca que se instaló en Jiutepec (CIVAC), específicamente en los ejidos de Tejalpa, la operación se realizó por medio de la expropiación de tierras ejidales cuyo valor fijó Banamex y se indemnizó al ejido de Tejalpa. “La década de 1960 marcaría una nueva forma de crecimiento en Jiutepec en la que los intereses de la élite estatal se emparejarían con los proyectos federales”.¹⁶

Pero el logro del programa económico tendría aparejado el programa educativo, ya que paulatinamente se iría requiriendo una mayor cualificación de la mano de obra empleada en las distintas industrias que se instalarían en CIVAC; adicionalmente, el cambio de valores de lo rural a lo urbano y, por consiguiente, de lo religioso a lo secular, sólo podría lograrse por medio de una escolarización masiva. Por eso no resulta extraño que una de las pocas compensaciones que se otorgaron al municipio de Jiutepec por la instalación del parque industrial fuera la construcción de una escuela:

¹⁶ Héctor Robles y Cristóbal Santos (coords.), *Identidad y migración... op. cit.*, p. 33.

Los únicos beneficios directos que recibió Jiutepec de la implantación de CIVAC fueron una escuela primaria en el municipio de Tejalpa (donada por el presidente de la República en compensación de las 40 hectáreas de tierras comunales afectadas por la expropiación para CIVAC), y en la cabecera municipal, a cambio de la exención de impuestos, el Fideicomiso de CIVAC instaló la luz mercurial en el jardín municipal e hizo unas obras de pavimentación en el mismo.¹⁷

La percepción de un salario fijo, que en muchas ocasiones era mejor remunerado que en el campo, produjo el fenómeno del cambio generacional de ocupación. Para los campesinos convertirse en obreros era una solución atractiva a los inestables ingresos de las actividades agrícolas; por eso, uno o varios miembros buscaban ingresar a las fábricas, sobre todo de las generaciones más jóvenes. Pero este proceso también promovía el deseo de una mayor preparación escolar, por lo que se buscaba la manera de que las nuevas generaciones accedieran a los servicios educativos.

La expansión de la mancha urbana se encontró —en pueblos y ejidos— con un proceso en marcha que era el cambio de las expectativas y de estilos de vida de los pobladores. Lo anterior se debió a una creciente monetarización de la sociedad y al surgimiento de nuevas expectativas de vida (más grados escolares y mayor consumo de productos industrializados). [...] en Jiutepec, muchos hijos de ejidatarios pudieron estudiar. De ahí que la relación de los ejidatarios con sus hijos se fracture, ya que estos últimos buscaban “mejorar” su estilo de vida ante la desvalorización del mundo cultural campesino.¹⁸

Jiutepec: la modernización desde arriba

En México, la industrialización y el capitalismo fueron procesos dirigidos por el Estado posrevolucionario. Durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), si bien el discurso oficial, cargado de populismo

¹⁷ Patricia Arias y Lucía Bazán, *CIVAC. Un proceso...* op. cit., p. 29.

¹⁸ Héctor Robles y Cristóbal Santos (coords.), *Identidad y migración...* op. cit., pp. 36 y 37.

nacionalista, tenía un fuerte contenido social orientado a los obreros y campesinos, en los hechos a estos últimos se les pedían todos los sacrificios “por el bien de México”, mientras los empresarios recibían todo lo necesario para consolidarse. El Estado tenía una política paternalista de subsidios, créditos y creación de infraestructura con la burguesía nacional, al tiempo que proporcionaba energía barata gracias a las expropiaciones, que en el discurso fueron para el beneficio de la nación. El Estado también otorgaba a los empresarios una mano de obra barata y controlada por el sindicalismo oficial, además de dar protección a sus mercados y contratos monopólicos mediante la “sustitución de importaciones”. A cambio de todo lo anterior, los empresarios

[...] dieron silencio y apoyo político, comisiones y tajadas accionarias a sus protectores, cuotas de seguro social y de construcción de viviendas a sus trabajadores, sobre-empleo y tolerancia al populismo tutelar de la legislación obrera, resignación ante los regaños públicos y ante el papel asignado de representar a la “Reacción”.¹⁹

Para autores como Víctor Sánchez, el proyecto de nación impuesto desde el nivel federal a las localidades, que básicamente ha consistido en la industrialización y la urbanización, presiona para producir un cambio de valores en la población, pues “muchos habitantes de los pueblos se sentirían atraídos por el progreso y la modernidad”.²⁰ Dichos valores son reforzados tanto en las poblaciones como en el sistema escolar. El proyecto de nación hacía que la escolaridad de todos los infantes tuviera el carácter de obligatoria, y adicionalmente se ponía énfasis en la preparación profesionalizante y técnica:

La política económica se orientó al desarrollo industrial del país, y por consiguiente, la educación primaria no fue tan relevante como la educación universitaria y profesionalizante, debido a que en aquel periodo se concluyó que para el progreso económico se requería de la formación de técnicos.²¹

¹⁹ Héctor Aguilar, *Después del milagro*, Editorial Cal y Arena, México, 1988, p. 53.

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

²¹ Karen Ramírez, *Divergencias y convergencias de la disputa educativa... op. cit.*, p. 291.

En Jiutepec el proceso de industrialización fue complementado de cerca con la construcción de escuelas, en un primer momento de escuelas primarias, incluso como forma compensatoria por la expropiación de terrenos, tal como se indicó antes. Pero en la década de 1960, quienes querían cursar la escuela secundaria tenían que transportarse hasta el municipio de Cuernavaca:

En aquellos años la única escuela que existía y que obviamente era para los que tenían posibilidades económicas, era la secundaria número 1, la Froylán Parroquín. Toda esta región que quería estudiar la secundaria se movía a la escuela Froylán Parroquín. Ninguna escuela secundaria en el municipio de Jiutepec y ahí te estoy hablando de los años, yo creo que hasta el año 70, una gran población se movía hacia la secundaria número 1. Y por supuesto un alto porcentaje de la población se quedaba sin estudiar.²²

La situación se subsanó temporalmente mediante la creación de una escuela secundaria por cooperación que ejercía funciones en las instalaciones de la escuela primaria de Tejalpa, pero en el turno vespertino. Las familias preferían pagar las cuotas de recuperación a los docentes para las clases de sus hijos, que hacer el costoso gasto diario de pasaje para que asistieran a la secundaria número 1 de Cuernavaca.

Para los gobiernos priistas de esos años era importante lograr la cobertura educativa y la construcción de escuelas;²³ por ello se creó el Plan de Once Años, que entre otras cosas implicaba la construcción de escuelas, la apertura de plazas docentes y la repartición de libros de texto gratuitos. En Jiutepec las escuelas secundarias técnicas se pusieron en marcha aproximadamente en el año de 1973:

En los años 73 más o menos, ahí tú debes tener conocimiento que empieza a plantearse a nivel nacional en el periodo de Luis Echeverría esta doble funcionalidad de las escuelas en el desarrollo tecnológico del país. Entonces surgen ahí las Direcciones de Educación Tecnológica. Entonces se le empieza

²² Entrevista al Dr. Humberto Velázquez Solorio, regidor de Educación, Cultura y Recreación, Gobernación y Reglamentos, 23 de febrero de 2017. La secundaria a la que se refiere queda ubicada en una colonia céntrica del municipio de Cuernavaca.

²³ Karen Ramírez, *Divergencias y convergencias de la disputa educativa... op. cit.*, pp. 294 y 295.

a dar un sentido a las secundarias tendientes al desarrollo tecnológico. Ahí es donde surge el esquema de las escuelas secundarias técnicas. Es decir, que la orientación fuera con el grado académico de secundaria pero que también pudiesen incrustarse en el trabajo, y más dirigidas a la cuestión técnica. Aquí en Jiutepec surgió en el 73 este modelo de secundaria técnica, pero fue una política a nivel nacional, de crear las secundarias técnicas, entonces comenzaron a llegar aquí. ¿Cómo? Sin instalaciones.²⁴

El funcionamiento de las escuelas secundarias técnicas comenzó en las instalaciones que se tuvieran disponibles, desde domicilios particulares hasta edificios públicos, en tanto se construían los edificios propios. La primera secundaria que se construyó en Jiutepec fue la número 14, de corte agropecuario, con la idea de apoyar las actividades económicas de la zona rural de Jiutepec, pero con la visión de lograr profesionalizar la actividad campesina:

En la secundaria 14 tenían un espacio que siguen conservando ya no con el énfasis que le daban, pero tú encuentras todavía que tienen ahí algún criadero de borregos o que tenían un terreno propio para hacer hortalizas, tenían un enjambre, y entonces lo que se buscaba es que sí estuvieran un poco más apartadas de las comunidades en donde se pensara que se tuviera mayor vocación hacia la cuestión agropecuaria de esas generaciones que iban.

La segunda escuela técnica fue la número 22, ubicada en la zona urbana, enfocada a una preparación técnica para la industria, nuevamente en sintonía con el ámbito de la zona, que en este caso consistía en la cercana Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca:

Y las que ya estaban ubicadas como fue el caso de la secundaria técnica 22, sí había el terreno para su construcción, pero no había lo suficiente para poner anexos escolares para los huertos escolares o el criadero de conejo o el criadero de ovejas, entonces la orientación fue hacia la técnica industrial: mantenimiento y electricidad.²⁵

²⁴ Entrevista al Dr. Humberto Velázquez Solorio, 23 de febrero de 2017.

²⁵ *Idem*.

También se popularizaron en esta misma época los centros de estudios comerciales, que tenían la finalidad de dar una preparación para el trabajo a las mujeres que deseaban emplearse como secretarias. Al parecer, estas escuelas no exigían como requisito de ingreso la educación básica, pero las alumnas podían completar la primaria y secundaria en los mismos centros:

Era de taquigrafía y mecanografía, pero además te ofrecía —y ahí era un fenómeno muy interesante, porque tú podías ingresar si estabas interesada en ello con el nivel educativo que tuvieras. Y luego ya los que tuvieran la primaria terminada podían completar su esquema de grado correspondiente. Y eso ocurrió también en Jiutepec, entonces empezaron a proliferar.²⁶

Después de las escuelas secundarias técnicas se construyeron secundarias generales. En el caso de las instituciones de nivel medio superior también se dio prioridad a los planteles de corte técnico o tecnológico, nuevamente con la visión de estar en sintonía con el contexto industrial de la zona:

A la par de que se fueron fundando esas escuelas, en términos educativos se empezó a tener una producción de alumnos con esa formación, en el caso de la secundaria 22, que es una escuela secundaria técnica y su orientación fue más hacia lo técnico industrial, ¿por qué? Porque casi a la par de la creación de esas escuelas se fueron creando los institutos tecnológicos, y entonces ahí empezaron a crecer el CETIS 12, primera institución aquí en Jiutepec, Centro de Estudios Técnicos Industriales y de Servicios, entonces allá iban a empezar a completar su formación. Si aquí ya te hablaron algo de electricidad [refiriéndose a la educación secundaria técnica], bueno pues allá ibas a terminar como técnico en electricidad, técnico en mantenimiento de máquinas. Hay una razón de ser, porque en ese tiempo, en el caso particular de esta región, se fundó la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca, entonces el sentido social que en ese momento se le dio, de lo que la escuela tenía que producir, son esos técnicos y esa mano de obra para integrarlos a las empresas. Primero la Nissan Mexicana, que en un principio no era requisito académico, era la

²⁶ *Idem.*

mano de obra no calificada, pero después empezaron a incursionar ya con estos perfiles que la escuela misma le daba.²⁷

Al concluirse la construcción del CETIS 22 se promovió la edificación de un Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios (CBTis), que era una modalidad que integraba el contenido de bachillerato al mismo tiempo que proporcionaba la capacitación técnica para el trabajo, es decir, tenía una modalidad ambivalente, con la finalidad de auxiliar tanto en la inserción laboral del egresado como en la continuación de sus estudios en el nivel universitario. La siguiente institución de educación media superior importante que se puso en el municipio fue el plantel 02 del Colegio de Bachilleres, que tiene una carga mayor en contenidos de bachillerato y menor en capacitación para el trabajo, es decir, se inclina principalmente a que el estudiante continúe con estudios de universidad, aunque se le proporciona alguna preparación en caso de que se le presente la necesidad de trabajar. Recientemente, y en modalidad de coparticipación,²⁸ se construyó y puso en funcionamiento un plantel de CONALEP y está por construirse también un Centro de Bachillerato Agropecuario. Destaca además que la Universidad Politécnica funciona en el municipio desde hace unos 15 años.

El aumento de la oferta educativa facilitó que la escuela adquiriera centralidad en la vida de la población, de modo que la actividad principal de los niños se volvió la asistencia a clases, acorde con un ambiente urbano y secularizado, dejando de lado actividades de ayuda doméstica que antes les eran encomendadas, propias de un ambiente rural. También se generaron cambios en las percepciones y expectativas de los adultos, que comenzaron a ver en la educación la posibilidad de mejora de vida de sus hijos, pues facilitaba su entrada a la industria o a empleos formales y mejor remunerados. Es así como, con el paso del tiempo, mandar a los hijos a la escuela comenzó a ser una prioridad para las familias. Poco a poco, el ingreso al sistema educativo fue visto como una manera de adquirir un mejor estatus social.

²⁷ *Idem.*

²⁸ La coparticipación se refiere a la participación de los tres niveles de gobierno. El gobierno municipal dona el terreno, mientras que los edificios se construyen con recursos federales y estatales.

Epílogo

Puede decirse que Jiutepec es un caso de éxito en términos del proyecto desarrollista del Estado mexicano. Este capítulo mostró cómo, para la construcción del Estado-nación en México, fue necesario controlar y asimilar a los poderes y gobiernos locales y/o regionales. El control político permitió el desarrollo económico, pero paralelamente, la ideología del PRI —el nacionalismo revolucionario, que amalgamó al liberalismo con elementos populares— se volvió una religión secularizada que permitió al Estado penetrar a múltiples localidades y regiones del territorio nacional.²⁹ Ese nacionalismo sirvió como herramienta para inventar y promover un proyecto hegemónico de desarrollo con una población culturalmente diversa y políticamente fragmentada. Independientemente de si la población llegó a tener una concepción “negativa” del desarrollo, del progreso, la urbanización, y todo lo que genéricamente se considera “modernización” (puesto que implica occidentalización, destrucción del mundo tradicional e incluso costos

²⁹ Los liberales decimonónicos mexicanos, cuando dejan de ser oposición y se vuelven gobierno, se dieron cuenta de que no podían construir su república democrática y capitalista como era su modelo, los Estados Unidos de América, pues gobernaban a una sociedad bastante conservadora y tradicionalista, distante de los valores empresariales y de ciudadanía republicana. Tanto los ideales liberales como la herencia de gobernar a una sociedad alejada del ideario liberal, son uno de tantos puentes de unión entre los liberales del siglo XIX con los revolucionarios del siglo XX. A diferencia del liberalismo clásico, la lógica liberal del régimen posrevolucionario consideraba que el desarrollo de la nación no podía ser llevado a cabo por los individuos dejados a su libre iniciativa empresarial, pues dicha “burguesía” era prácticamente inexistente y tuvo que ser creada por el Estado mexicano. Por ello, esa ideología que nació en Europa para limitar al poder público frente a la iniciativa privada e individual, en México se dio a la tarea de impulsar el desarrollo capitalista desde el Estado de manera autoritaria y centralista. La revolución mexicana le otorgó al régimen dos vertientes populares: el agrarismo y el movimiento obrero. Pero el régimen no perdió su rumbo liberal, sólo se hizo de unas herramientas corporativas y de un control político clientelar más efectivos de lo que los liberales porfiristas (los positivistas) hubieran podido idear. El Estado posrevolucionario utilizaba códigos de mando tradicionales, como el centralismo, el clientelismo y el paternalismo, para alcanzar su objetivo modernizador y desarrollista, convirtiéndose en un poder sólido que tomó en sus manos el progreso del país, promoviendo o asumiendo todas las funciones que los individuos no eran capaces de cumplir conforme lo indicaba la doctrina liberal clásica, ya fuera como ciudadanos en la democracia, o como empresarios dentro del mercado. Alan Knight, “El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)”, *Historia Mexicana*, XXXV: 1, El Colegio de México, México, 1982, pp. 59-91; Charles Adam Hale, “Los mitos políticos de la nación mexicana: el liberalismo y la revolución”, *Revista Historia Mexicana*, XLVI: 4, El Colegio de México, México 1997, pp. 821-837.

ecológicos), el Estado mexicano nacionalista hizo posible un pacto de dominación que durante gran parte del siglo XX se impuso a diversas élites (empresariales, sindicales, religiosas, militares, etc.), e instauró un modelo de desarrollo —con el respaldo de amplios sectores de la población— que permitió mejorar al país en rubros vitales nada despreciables.³⁰

Pero ni siquiera ese Estado-nación autoritario, en su afán desarrollista e integrador, fue capaz de controlar a todo el territorio de lo que llamamos México, ni penetrar en toda su población. Jiutepec representa un caso relativamente exitoso de integración nacional (lo que se refleja en un Índice de Desarrollo Humano superior a la media nacional), pero sería un error extrapolar lo que ocurrió ahí a todas las regiones del país. Algunos especialistas en el sistema político mexicano, como Miguel Ángel Centeno,³¹ han calificado al Estado mexicano como un “falso leviatán”, porque a pesar de su fuerte intervencionismo, nunca ha logrado hacerse obedecer por toda la población, y constantemente ha tenido que negociar con diversos actores la aplicación de sus propias leyes, lo que ha producido un régimen discrecional y altamente corrupto. En las últimas tres décadas, diversos poderes fácticos han colonizado partes importantes de la maquinaria estatal, pero en muchas regiones, aun en la época de oro del desarrollismo nacionalista, el Estado no tenía presencia, o era extremadamente débil.

Ese es, tal vez, el mayor problema que tienen Morelos y México para su desarrollo: una vez abandonado el modelo de Estado autoritario, que logró niveles aceptables de estabilidad y crecimiento, ahora se cuenta con un Estado pluralista, pero débil y fragmentado, incapaz de coordinar y ser el rector de la sociedad en los mismos niveles que llegó a tener en el pasado.

³⁰ Por ejemplo, la esperanza de vida en México durante el cardenismo era de 40 años. Para 1980, en el ocaso del modelo de desarrollo estatista, la esperanza de vida era de 66 años. Incluso actualmente, luego de tres décadas de neoliberalismo, los mexicanos viven en promedio 77.14 años. Este indicador es muy importante, porque es el resultado de múltiples variables que van desde vacunas y acceso a servicios de salud, hasta una mayor alimentación. No es casualidad que las zonas del país donde en el siglo XXI se siguen teniendo las tasas de mortandad infantil, desnutrición y atraso económico que se tenían a principios del siglo XX, son aquellas que no fueron integradas a la nación mexicana, o se han empezado a integrar hasta tiempos muy recientes. Federico Reyes Heróles, “La oportunidad del bicentenario”, en María Amparo Casar y Guadalupe González (eds.), *El juicio del siglo*, Taurus, México, 2010.

³¹ Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, The Pennsylvania University Press, Pennsylvania, 2002.

Se suponía que, al dejar atrás al autoritarismo revolucionario, la democracia iba a suplir el rol que tenía el nacionalismo como instrumento que tendiera puentes entre el Estado y la sociedad civil; pero la transición democrática y el pluralismo partidista e ideológico produjeron un Estado endeble, dominado por intereses particulares (empresarios, sindicatos, narcotraficantes, etc.). Frente a la creencia de que el desarrollo capitalista sólo puede florecer con la ausencia del Estado, o incluso en oposición al Estado, la experiencia histórica muestra que sin Estado no puede haber desarrollo (ni capitalista ni de ningún otro tipo), y que un Estado débil, produce un desarrollo mediocre.

Políticas educativas

La reforma educativa en México. Utopía estratégica para la competitividad

Carmen Leticia Borrayo Rodríguez*

Planteamiento

En los últimos años, las reformas estructurales del sistema mexicano han enfatizado cambios normativos en el sector educativo. La actitud crítica de diversos actores de la sociedad ha mantenido, desde diversos medios, una polémica permanente sobre el actual proceso de cambio, y en algunas ocasiones se ha puesto en entredicho la pertinencia y relevancia de esta nueva forma de gestionar la educación en México.

A pesar de ello, después de cuatro años de gestión gubernamental es posible visualizar una estrategia orientada a la transformación integral de varios sectores del país que ha generado beneficios en términos de competitividad: los resultados más recientes del Foro Económico Mundial indican que México logró ascender del lugar 57 al 51 en ese rubro.

Desde esta perspectiva, mientras que las reformas estructurales en el país han logrado en forma inmediata algunos efectos positivos en términos de las relaciones con el exterior, al interior del país persiste una polémica que cuestiona su efectividad. Para comprender esta aparente contradicción, la investigación realizada tiene como propósito central evaluar la reforma educativa como una política pública a través de la cual se intenta mantener —en el largo plazo— el ritmo de ascenso de la competitividad del país en el contexto global, es decir, lograr una competitividad estructural. Debemos considerar que es factible que se extrapolen los escenarios si no se realizan modificaciones significativas en las prácticas educativas, de manera que los

* Profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara y del Instituto Superior de Investigación y Docencia para el Magisterio.

resultados podrían evidenciar que este proceso de modificaciones resulta de una competitividad artificial con efectos de corto plazo.¹

A partir de un análisis documental, y con base en el modelo de Julio Franco,² se evalúa la reforma educativa con base en el ciclo de vida de las políticas públicas, la cual considera cuatro momentos: la gestación, el diseño, la ejecución y la evaluación. Con estos momentos se estructura el documento, con un apartado inicial de conceptualización sobre política pública. En el primer momento del ciclo de vida de la política se describe el proceso de gestación, que incluye los antecedentes de la reforma y la descripción de las tres agendas: la pública, la política y la de gobierno. Posteriormente, se intenta identificar el segundo momento, de diseño —o formulación— de la propuesta de reforma, que como se verá, quedó acéfalo. El tercer momento, el de la implementación, es el momento sustancial; inicia con la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación secundaria, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y del Servicio Profesional Docente, y la modificación de la Ley General de Educación. Para concluir con el análisis del ciclo, las conclusiones se presentan en torno a la etapa de evaluación, y en ese apartado se emiten algunos juicios a priori para, finalmente, cerrar esta parte con una crítica a la utopía estratégica que el gobierno ha construido en torno a la competitividad.

Con los resultados de este análisis se construyen argumentos que muestran que la política educativa nacional está centrada en la evaluación como parámetro de efectividad y, al mismo tiempo, en esta compleja realidad se puede identificar que la calidad y la equidad de la educación básica y media superior son los indicadores centrales de la propuesta.

Con este panorama crítico se ofrece una prospectiva optimista, enfocada en la gestión del aprendizaje en comunidades escolares inteligentes.

¹ La diferencia entre competitividad artificial y estructural hace referencia a los efectos de corto plazo de la primera, como el caso de México en los resultados de competitividad global, mientras que la segunda sólo puede considerarse en forma sostenida de largo plazo. Véase Luis Jorge Garay S., “Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996”, Banco de la República Actividad Cultural, Colombia. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialitina/246.htm>, consultado en diciembre, 2016.

² Julio Franco, *Diseño de políticas públicas*, IEXE, México, 2013.

Por supuesto se deja abierta una serie de interrogantes que nos conducen a reconocer la problemática en torno a la viabilidad y pertinencia del proceso de transformación educativa.

La reforma educativa como una política pública

Luis F. Aguilar argumenta con claridad el sentido y definición de una política pública. Este autor señala que:

[...] más que cualquier política gubernamental [...] 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.³

De manera más precisa, una política pública implica, en primer lugar, que el sector privado se sume a una propuesta que se hace general; en segundo lugar, remite a la transparencia de la participación pública como un “acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión”;⁴ y finalmente, justifica el uso de recursos públicos.

En concreto, es un conjunto racional de decisiones por parte del gobierno “que incorpora la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”.⁵ Como señalan Aguilar y Lima, es un proceso cíclico que se orienta a la discusión y solución de problemas públicos, así como a la participación de diversos actores, y que contribuye a la legitimación del gobierno.⁶

³ Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 1992, p. 33.

⁴ *Ibid.*, p. 35.

⁵ *Ibid.*, p. 36.

⁶ Carlos Aguilar Astorga y Marco A. Lima Facio, “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, en *Contribuciones a las ciencias sociales*, septiembre 2009. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm, consultado en enero de 2017.

Como punto de partida, consideremos hipotéticamente a la reforma educativa como una política pública que más que acción gubernamental es una estrategia para la transformación nacional de largo plazo; busca cambios sustanciales para resolver problemas sociales y, por lo tanto, pretende la transformación nacional a partir de mejorar los índices de competitividad global no sólo en el corto plazo.

En este sentido, se pretende mejorar tanto la calidad de la educación básica como, por esta misma vía, las condiciones económicas de la población. Se busca que las competencias de los ciudadanos se incrementen, así como sus conocimientos, habilidades, actitudes y capacidades para “crear, producir y distribuir productos y servicios en el mercado internacional, manteniendo ganancias crecientes de sus recursos”.⁷

El ciclo de vida de las políticas públicas

Julio Franco,⁸ apoyado en especialistas en ciencia política, diseñó un modelo que sirve de guía para la elaboración, análisis y evaluación de la política. Este modelo consta de cuatro momentos secuenciales, como se muestra en el cuadro 1:

Cuadro 1. Ciclo de vida de una política pública

1. Gestación	2. Diseño	3. Implementación	4. Evaluación de impacto
Surgimiento e identificación de problemas políticos	Análisis del problema	Decisión	Evaluación de los efectos de la política pública
Incluye:	Análisis de soluciones	Presupuestación	
- La agenda pública	Análisis de factibilidad	Legislación	
- La agenda política	Recomendación de política pública	Ejecución	
- La agenda de gobierno	Plan de acción		

Fuente: Julio Franco, *Diseño de políticas públicas*, IEXE, México, 2013.

⁷ Definición de competitividad de la Harvard Business School.

⁸ Julio Franco, *Diseño de políticas públicas...*, *op. cit.*, p. 129.

Primer momento: la gestación

De acuerdo con el esquema, el ciclo de vida de la política pública inicia con la gestación; en esta primera etapa el gobierno atiende un problema con una agenda dividida en tres partes: la agenda pública, donde es indispensable la participación ciudadana para la selección de los temas que deberán ser atendidos por los representantes gubernamentales;⁹ la agenda política, donde se analiza, discute e impulsa el tema; y finalmente, la agenda de gobierno, donde la política se conforma en un proyecto prioritario del ejecutivo.

Desde esta propuesta se identifica la *agenda pública* como aquellas acciones previas a la reforma que dan origen a la discusión en torno al sector educativo desde 2011. En este proceso se puede identificar la función relevante que tuvieron algunos medios de comunicación para llamar la atención del gobierno; nos referimos al caso de Carlos Loret de Mola, que junto con Juan Carlos Rulfo dirigieron el documental titulado *De panzazo*.¹⁰ Más que una producción artística, *De panzazo* es un reportaje producido para generar polémica con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que sumó la participación de la asociación civil Mexicanos Primero. Dicha asociación aportó información estadística para “reprobar a la educación mexicana” y fundamentar los problemas por los que atravesaba la educación, sobre todo por la falta de transparencia en las cifras educativas relacionadas con el manejo de los recursos económicos y humanos. Por su parte el SNTE, con autofinanciamiento, en junio del 2012 realizó y distribuyó gratuitamente entre las escuelas de educación básica del país el documental *Afán educativo*,¹¹ que puede interpretarse como la contraparte a *De panzazo*, en donde se muestra la realidad nacional de los docentes.

Estos documentales son una muestra de participación de distintos actores sociales para lograr que el tema de la educación, sobre todo la del nivel básico, se convirtiera en parte de la *agenda política* que se encuentra en los antecedentes de la reforma educativa. Así, a fines del año 2012 se firmó un acuerdo entre partidos políticos denominado “Pacto por México”.

⁹ John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Prentice Hall, Nueva York, 2013.

¹⁰ Carlos Loret de Mola y Juan Carlos Rulfo, *De panzazo*, Mexicanos Primero, México, 2012.

¹¹ SNTE, *Afán educativo*, México, 2012.

Este documento fue signado como una estrategia nacional, no sólo para la educación, sino para “el fortalecimiento del Estado, la democratización de la economía y la política, la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales, y la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas”. Además de incluir un conjunto de acuerdos para la seguridad, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la democracia, la propuesta se encaminó a la reforma estructural de tres sectores: telecomunicaciones, financiero y educativo.¹² Más adelante se incluyeron reformas al sector hacendario, al fiscal y al energético; surgieron pugnas entre partidos políticos, y algunos incluso se retractaron con severas críticas al modelo.

De esta forma, en la *agenda de gobierno* podemos identificar la gestación —con celeridad y precisión— de un modelo de calidad y equidad educativa basado en los siguientes aspectos:

- Sistema de información y gestión educativa (Compromiso 7)
- Sistema nacional de evaluación educativa (Compromiso 8)
- Autonomía de gestión de las escuelas (Compromiso 9)
- Escuelas de tiempo completo (Compromiso 10)
- Computadoras portátiles con conectividad (Compromiso 11)
- Servicio profesional docente (Compromiso 12)
- Fortalecer la educación inicial de los maestros (Compromiso 13)
- Incrementar la cobertura en educación media superior y superior (Compromiso 14)
- Programa Nacional de Becas (Compromiso 15)

La investigación documental realizada hasta aquí permite afirmar que existe concordancia entre el primer momento del ciclo de vida de la política pública y las acciones gubernamentales, es decir, que —metodológicamente— se cumple con el periodo de gestación.

¹² Enrique Peña Nieto, Jesús Zambrano Grijalva, María Cristina Díaz Salazar y Gustavo Madero Muñoz, *Pacto por México*, Presidencia de la República, México, 2 de diciembre de 2012. <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>, consultado en enero de 2017.

Segundo momento: etapa de diseño

Con base en el planteamiento de Franco,¹³ la etapa de diseño de la política implica un procedimiento complejo de cinco pasos que debió realizarse entre el 12 de diciembre de 2012 y el 26 de febrero de 2013, fecha en que se llegó al tercer momento, el de implementación.

Para atender las recomendaciones de Franco, en este segundo momento se parte de un diagnóstico en el cual se identifica y analiza el problema. Para ello es preciso conseguir datos estadísticos confiables que permitan describir el contexto y analizar las posibles consecuencias de la implementación de la política para evitar efectos negativos. En segundo término, a partir de diversas técnicas se comparan las posibles soluciones con las estrategias ideales hasta llegar a seleccionar las mejores soluciones. El tercer paso consiste en el análisis de factibilidad presupuestal, socioeconómica, legal, ambiental y administrativa para generar una matriz de alternativas. El cuarto paso consiste en la recomendación de política pública para la toma racional de decisiones respaldada con evidencias técnicas y empíricas que fundamenten epistémicamente la propuesta. Finalmente, el quinto paso es el plan de acción, el cual, según Franco, debe considerar la planeación legal, la planeación administrativa y la programación presupuestal, las reglas de operación, el cabildeo, la evaluación, el monitoreo y la estrategia de comunicación.

Con base en este referente teórico metodológico cabe preguntarse: ¿cuál fue el proceso formal para el diseño que dio origen a la reforma educativa? O ¿estamos frente a una acción gubernamental que dejó de lado esta etapa tan importante para el diseño de la política educativa? Estas interrogantes quedan abiertas; podría considerarse, a manera de supuesto, como un proceso *ex post facto*, es decir, como un momento que probablemente se cumplirá después. Del análisis realizado, sin embargo, se desprende que este segundo momento no pudo identificarse como un proceso formal. Todo parece indicar que la estrategia de diseño se omitió.

¹³ Julio Franco, *Diseño de políticas públicas...*, *op. cit.*, pp. 129-211.

Tercer momento: la implementación

De acuerdo con el ciclo de vida que se está utilizando como modelo de evaluación, la ejecución del plan cristaliza en las condiciones normativas, financieras y estructurales óptimas. La política se puede operar de forma directa, a través del gobierno y sus recursos, y de forma indirecta, a través de una organización ajena al gobierno, o a través de una intervención mixta.

Con este referente puede decirse que la política educativa se gestó de manera directa, y en forma casi simultánea, como una acción gubernamental que logró materializarse el 25 de febrero de 2013, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*¹⁴ la reforma constitucional de los artículos tercero y 73 para la legalización de los acuerdos pactados, como es el caso del Sistema de información y gestión educativa (Compromiso 7), el Sistema nacional de evaluación educativa (Compromiso 8), y el Servicio profesional docente (Compromiso 12).

Para la implementación fue indispensable realizar un conjunto de procesos legales. Aunada a la reforma constitucional de los artículos citados, se procedió a realizar las modificaciones necesarias en la legislación secundaria: reformas a la Ley General de Educación, y la creación de dos leyes: la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y la Ley General del Servicio Profesional Docente.¹⁵

Posteriormente, se firmaron acuerdos nacionales aprobados en el *DOF*, como el acuerdo 704 para la operación de las Escuelas de tiempo completo (Compromiso 10),¹⁶ el 712 para la operación del Servicio Profesional

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones III, VII y VIII [...], 26 de febrero de 2013. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013, consultado en enero de 2017.

¹⁵ *DOF*, Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el 11 de septiembre de 2013. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013, consultado en enero de 2017.

¹⁶ *DOF*, Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo, 28 de diciembre de 2013. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328365&fecha=28/12/2013, consultado en enero de 2017.

Docente,¹⁷ el 716 para la constitución de los consejos de participación social,¹⁸ y el 717 para la autonomía de gestión escolar (Compromiso 9).¹⁹ Además, se creó el Sistema de Información y Gestión Educativa, el Programa de Inclusión, el Programa de Alfabetización Digital, la Propuesta de Equipamiento Escolar, el Programa Escuelas de Verano y las escuelas al CIEN.

Entre febrero y junio de 2014, según la página oficial de la Secretaría de Educación Pública (SEP),²⁰ se convocó a “los diversos actores involucrados en la educación básica, media superior y normal del país: maestros, padres de familia, alumnos, investigadores y estudiosos de la educación, autoridades educativas locales, organizaciones de la sociedad civil y a la sociedad en general”,²¹ a participar en los foros de consulta nacional para la revisión del modelo educativo para educación básica.

Esta estrategia se formalizó entre agosto y septiembre de 2016, cuando culminó la consulta nacional para conocer la opinión ciudadana. En concreto, este periodo para la implementación de la reforma educativa fue dinámico, ya que se definieron siete prioridades:

- Poner la escuela al centro del sistema escolar.
- Dignificar la infraestructura escolar.
- Desarrollar la profesionalización docente.
- Revisar los planes y programas.
- Fortalecer la equidad y la inclusión.
- Vincular, de manera más efectiva, la educación con el mercado de trabajo.

¹⁷ *DOF*, Acuerdo Número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, 29 de diciembre de 2013. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328401&fecha=29/12/2013, consultado en enero de 2017.

¹⁸ *DOF*, Acuerdo Número 716 por el que se establecen los Lineamientos para la Constitución, Organización y Funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación, 7 de marzo de 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335232&fecha=07/03/2014, consultado en enero de 2017.

¹⁹ *DOF*, Acuerdo Número 717 por el que se emiten los Lineamientos para Formular los Programas de Gestión Escolar, 7 de marzo de 2014. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=53233&fecha=07/03/14, consultado en enero de 2017.

²⁰ www.sep.gob.mx

²¹ Secretaría de Educación Pública, página oficial: <http://www.forosdeconsulta2014.sep.gob.mx/>, consultado en enero de 2017.

- Empezar una reforma administrativa para contar con un sistema más eficaz y transparente.²²

Aunado a este proceso se publicó la “Carta sobre los fines de la educación en el siglo XXI”, la cual plantea:

[...] la necesidad de construir un México más libre, justo y próspero, que forma parte de un mundo cada vez más interconectado, complejo y desafiante. En ese contexto, la Reforma Educativa nos da la oportunidad de sentar las bases para que cada mexicana y mexicano, y por ende nuestra nación, alcancen su máximo potencial.²³

En este mismo documento se señala con claridad, respecto del objetivo de la Reforma Educativa, que:

[...] la educación pública, básica y media superior, además de ser laica y gratuita sea de calidad e incluyente. Esto significa no sólo que el Estado debe garantizar el acceso a la escuela a todos los niños, niñas y jóvenes —independientemente de su entorno socioeconómico, origen étnico o género— sino que la educación que reciban les proporcione aprendizajes y conocimientos significativos, relevantes y útiles para la vida.²⁴

Este sencillo documento de dos cuartillas presenta de forma sintética un comunicado de alcance nacional que describe hasta los logros esperados en cada nivel educativo, objeto de la reforma.

En conjunto con el modelo educativo para la calidad y la propuesta curricular para la educación obligatoria ya aprobados en 2017, se definen cinco ejes prioritarios que serán puestos en operación en el ciclo escolar

²² Secretaría de Educación Pública, “Siete prioridades de la reforma educativa”, 2016. <http://www.gob.mx/7Prioridadessep/articulos/conoce-las-7prioridades-de-la-reformaeducativa>, consultado en diciembre de 2016.

²³ Secretaría de Educación Pública-Presidencia de la República, “Los fines de la educación en el siglo XXI”, 2016, p. 1. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/114503/Los_Fines_de_la_Educacion_en_el_Siglo_XXI.PDF, consultado en enero de 2017.

²⁴ *Ibid.*, p. 1.

2018-2019. El planteamiento pedagógico de la reforma educativa prioriza en el *plan de estudios* el pensamiento matemático, la formación cívica y ética y el lenguaje; la *escuela al centro* se concibe como un sistema participativo horizontal con autonomía de gestión; los *docentes* serán evaluados y formados para elevar sus niveles de desempeño y salariales; la *inclusión y la equidad*; y como un concepto innovador, *la gobernanza*.²⁵

Esta última es definida por Marc Hufty, Ernesto Báscolo y Roberto Bazzani como una categoría analítica “que permite describir y explicar las interacciones de actores, procesos y reglas de juego, y así lograr una mejor comprensión de las conductas y toma de decisiones de la sociedad”.²⁶ Es un modelo complejo que va más allá de la gobernabilidad. Al respecto L. F. Aguilar afirma:

Para resolver los problemas y superar los desafíos actuales se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales.²⁷

En este sentido, la participación de docentes, alumnos, padres de familia, gobierno, organizaciones no gubernamentales, legisladores y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, serían parte activa del proceso permanente de interacción y toma de decisiones, como una estrategia de legitimización del gobierno y la política educativa.

En síntesis, y siguiendo con el ciclo de vida de la política pública, el tercer momento, la implementación, comprende las acciones que deben llevarse a cabo para traducir las decisiones en propuestas operativas y realizar

²⁵ Secretaría de Educación Pública, *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la reforma*, MAG, México, 2016.

²⁶ M. Hufty, E. Báscolo y R. Bazzani, “Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación”, *Revista de Saúde Pública*, 22, Río de Janeiro, 2006, p. 536. <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v22s0/03.pdf>, consultado en enero de 2017.

²⁷ Luis F. Aguilar, “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, núm. 39, octubre 2007, Caracas, p. 7. <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>, consultado en enero de 2017.

los cambios ordenados por las decisiones políticas. En los cuatro años que ha durado este proceso de reforma podemos identificar cambios sustanciales en la legislación nacional que priorizan la atención del nivel básico y el medio superior.

La negociación, ruptura y diálogo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y diversos actores han estado presentes en este momento de la política, pero a pesar de los obstáculos (juicios de amparo de docentes en contra de la evaluación, los intentos de abrogar la Reforma Educativa y los movimientos magisteriales en estados como Chiapas y Oaxaca) se han implementado cambios significativos.

Cuarto momento: Evaluación del impacto

¿El proceso de diseño de la Reforma Educativa terminó con las acciones descritas en el apartado anterior? ¿Podemos ya realizar la evaluación del impacto para concluir con este ejercicio de análisis del ciclo de vida de las políticas públicas?

La pregunta obliga a detenerse frente a una compleja realidad que parece no tener fin. Con firmeza podemos decir que las modificaciones que se han realizado en el sistema educativo son la base para un proceso de transformación que durará por lo menos una década más. Esta convulsión del sistema de educación (del nivel básico primordialmente), desde la perspectiva de la calidad y la equidad, aún no puede evaluarse cualitativamente; el aprendizaje de los alumnos se convertirá en el reto más trascendente.

No cabe duda de que el aprendizaje de los alumnos tendrá que gestionarse con prácticas para cumplir con la normalidad mínima en educación básica incluida en el acuerdo 717, o con la Ruta de Mejora de cada centro escolar; en el futuro, el logro más significativo podrá contrastarse con los resultados del Plan Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), que desde el 2015 califica educación primaria, secundaria y media superior.

Por ahora, con esta evaluación de la política educativa nacional ya se ha enlistado un conjunto de grandes cambios cuantitativos que reflejan índices de competitividad artificial, y que se concretan en los siguientes aspectos:

- La reforma educativa es *normativa*, ya que incluye cambios constitucionales y un gran cúmulo de acuerdos legales que transforman la estructura funcional y operativa de las escuelas de educación básica y algunos cambios en educación media superior.
- La reforma educativa es *laboral*, porque modifica el ingreso, la permanencia, el reconocimiento y la promoción de los docentes. El profesional de la educación que realiza funciones de docencia, dirección, supervisión, jefe de sector, jefe de enseñanza o asesor técnico pedagógico se convierte en un servidor público. Esto implica un modelo radicalmente diferente de conceptualizar legalmente la docencia.
- La reforma educativa empieza a ser *curricular*, ya que el modelo educativo para educación básica y media superior ya incluye nuevos estilos de aprendizaje que imitan paradigmas de países como Finlandia y Singapur.
- La reforma educativa posiciona a México entre los países que atienden criterios de la economía basada en el conocimiento.

La pregunta pendiente y más importante puede formularse así: ¿la reforma educativa es una política pública orientada a mejorar la competitividad estructural en el contexto global? Uno de los planteamientos centrales de esta propuesta —incluido desde el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018— está centrado en la equidad y la calidad en la educación como obligación del Estado, pero el problema de origen, de acuerdo con nuestro análisis, era la falta de información cuantitativa confiable y actualizada sobre escuelas, “*docentes*” y alumnos de educación básica.

La atención a esta necesidad desembocó en un conjunto complejo de acciones gubernamentales que pueden ser interpretadas como estrategias de poder con tendencias ideológicas (pero este análisis no ha sido la intención de la presente investigación), que parecen apuntar a reconocer que, en el sentido más práctico, la Reforma Educativa no es una política pública, sino una reforma política centrada en la educación, y más aún, orientada hacia “la evaluación de los docentes”.

El modelo metodológico utilizado para evaluar los momentos de la política permitió identificar que la parte más importante del ciclo, que es el diseño, no constituye un momento tangible y sistemático. Por tanto, pareciera que

esta política empezó por el final: primero se plantearon los resultados y el impacto deseados, y posteriormente se diseñó la estrategia de participación con el modelo más sofisticado de legitimidad —que es el que involucra la cultura de la legalidad— para que el sistema cuente con reglas transparentes y claras. Se recuperó el lugar trascendente de la escuela en la sociedad y se le dotó de autonomía, pero entendida como un medio para lograr fines estandarizados.

Es necesario reafirmar que estos cambios emergentes son de tipo normativo e inciden en el ámbito de la política pública, pero aún no logran impactar en todos los rubros que pretendía la reforma: aquéllos que van más allá de la gestión institucional e impactan en el ámbito escolar y pedagógico para posteriormente, desde la educación, mejorar indicadores económicos y de desarrollo humano.

De esta forma, la evaluación del desempeño docente mantiene una relación directa con los parámetros laborales, pero no con la intervención en los problemas centrales del sector; es decir, los que tienen que ver con la vida cotidiana al interior de la organización escolar y que en el mediano y largo plazos podrían incidir en la mejora de la calidad, así como en la conformación de una auténtica comunidad de aprendizaje en el contexto educativo nacional.

La utopía estratégica para la competitividad

Utopía deriva del griego (no) y *τόπος* (lugar); significa “no lugar” o “no hay tal lugar”. Tomás Moro, humanista inglés nacido en el siglo XV, *lord* canciller de Enrique VIII, utilizó esta palabra para nombrar una obra literaria que describe la sociedad perfecta. Nos ha parecido pertinente utilizar este concepto para referirnos a la intencionalidad racional de la reforma educativa en México.

El término estrategia, del griego *stratos* (ejército) y *agein* (guía), así como del latín *strategia*, en principio se refería al arte de la guerra, pero en nuestros días se utiliza para la planeación racional e inteligente de acciones de largo plazo para el logro óptimo de resultados. La estrategia, ligada a la competitividad, conforma un modelo ideal para vincular a la educación con la economía.

Es necesario retomar el argumento inicial de este trabajo —el impacto positivo de las reformas estructurales en términos globales— paralelamente

al concepto de competitividad artificial como resultado de acciones y políticas que no pueden sostenerse en el largo plazo y, por lo tanto, se quedan en el nivel utópico,²⁸ tal y como lo muestra la evaluación realizada a través del ciclo de vida de una política pública.

La competitividad, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, debe cumplir con ciertos “requisitos básicos” (educación, salud, instituciones, infraestructura y entorno macroeconómico) ligados a “potenciadores de eficiencia” (capacitación y educación superior, preparación tecnológica, economía basadas en conocimientos), y a “innovación y sofisticación”, además de contar con un alto producto interno bruto per cápita.²⁹

La reforma educativa es todavía una utopía porque es “artificial”. Para que incida en la competitividad estructural real, y contribuya a mejorar la economía a través de la productividad y el conocimiento,³⁰ es necesario que las prácticas de los actores de la educación se transformen. Sólo podremos lograr resultados sostenibles cuando pasemos de la evaluación sumativa a la evaluación formativa del desempeño de los docentes. Los indicadores de evaluación que se necesita tener en cuenta, sin dejar de lado la atención a los criterios laborales que definen a la docencia (e implícitamente a las funciones directivas) —como un servicio público profesional claro—, no son los que hasta ahora han destacado en la reforma política. Se requiere, insistimos, una evaluación formativa, que puede describirse como una práctica reflexiva de intervención orientada a la mejora cualitativa del proceso de aprendizaje.

La diferencia entre la política educativa que define la reforma, y la intervención en la práctica cotidiana de la organización escolar, es lo que permite identificar lo sustantivo de la evaluación. En el primer caso, se hace referencia a una función sumativa como mecanismo de control que relaciona los objetivos de la educación, convertidos en indicadores, con los resultados traducidos en cantidades. Aunque estas mediciones pueden hacerse con mayor claridad, no logran transformar las prácticas al interior de la organización escolar. En cambio, en el segundo caso, la función formativa

²⁸ Luis Jorge Garay S., “Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996”, *op. cit.*

²⁹ Oliver Cann, “¿Qué es la competitividad?”, *World Economic Forum*, Geneva, 2016. <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/>, consultado en enero de 2017.

³⁰ Luis Jorge Garay S., “Colombia: estructura industrial...”, *op. cit.*

prioriza los procesos, las cualidades y el contexto, como señala Bolívar en el esquema comparativo señalado en el cuadro 2.

Cuadro 2. Diferencias entre la función sumativa y la función formativa de la evaluación

Aspecto	Evaluación sumativa	Evaluación formativa
Propósito	Constatar la eficacia de los programas y acciones. Comprobar los resultados obtenidos	Mejorar la intervención educativa, una unidad didáctica, un centro, etc.
Interés	Consecución de los objetivos de la acción	Cualidades y defectos del objeto evaluado
Resultados deseados	Juicios sobre resultados y eficacia	Sugerencias para la mejora
Nivel deseado de generalización	Comparación entre alumnado/grupos (evaluación normativa)	Limitado al contexto específico evaluado (grupo/alumnado)
Supuestos básicos	Lo que funciona en un contexto opera de manera similar en otros	La información obtenida es empleada para mejorar el programa o centro
Metodología	Cuantitativa: pruebas estandarizadas y limitadas en el tiempo	Cualitativa: informes orales, recogida continua de información observacional, etc.
Tiempo	Capacidad para establecer generalizaciones y aplicaciones a futuras acciones, programas, centros, etc.	Utilidad para la audiencia en el contexto estudiado
Objetivos últimos pretendidos	Evaluación “de” la mejora producida: comparación con otras acciones y programas	Evaluación “para” la mejora: utilidad para la audiencia

Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta de Bolívar, *Cómo mejorar los centros educativos*, op. cit.*

* Antonio Bolívar, *Cómo mejorar los centros educativos*, Síntesis, Madrid, 1999.

El tránsito de la función sumativa a la formativa para la evaluación del desempeño de docentes, directivos, supervisores y asesores técnico-pedagógicos puede equipararse con la evaluación para los alumnos que ha sido definida en el Acuerdo 696, donde se establecen normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica. Dicho Acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de septiembre de 2013.³¹

³¹ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5314831&fecha=20/09/2013, consultado en enero de 2017.

Esta especie de yuxtaposición análoga para aplicarse a la evaluación del desempeño implica una auténtica gestión para el aprendizaje, que concibe a la nueva organización escolar como una comunidad inteligente. En este escenario, el trabajo colaborativo optimiza y potencializa las prácticas escolares participativas a través, por ejemplo, de los consejos técnicos escolares. Además, las escuelas inteligentes —desde una perspectiva analítica— eligen en conjunto las mejores prácticas educativas que contribuyen a la mejora continua, a la innovación y al aprendizaje colectivo. Y, sobre todo, contribuyen a la transformación profunda de las prácticas que influyen en el aprendizaje de los alumnos.

Esta propuesta es eminentemente cualitativa, pues incluye un proceso de retroalimentación basada en la autoevaluación, la coevaluación y la heteroevaluación. Es decir, la evaluación es una autocrítica que genera hábitos enriquecedores de reflexión sobre la propia realidad.³² Como señala Valdés:

Es un proceso reflexivo en el que cada sujeto es, a la vez, observador y objeto de análisis. Así, el quién evalúa, corresponde al propio docente; el qué, es el punto más problemático porque exige una mirada retrospectiva del propio ejercicio profesional, de las acciones, marcos conceptuales, metodologías, interacciones, etc.³³

La coevaluación es una práctica colaborativa mediante la cual se logra la reflexión crítica que contribuye a la regulación autónoma y compartida para mejorar los resultados.³⁴ La heteroevaluación reafirma la objetividad de este modelo formativo, ya que permite que otras personas emitan juicios sobre los avances y resultados obtenidos.

³² Miguel A. Santos Guerra, *La evaluación como aprendizaje. Una flecha en la diana*, Narcea, Madrid, 2014.

³³ Héctor Valdés Veloz, "Desarrollo escolar", Encuentro Iberoamericano sobre Evaluación del Desempeño Docente, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Ciudad de México, 23 al 25 de mayo de 2000, p. 3.

³⁴ L. R. Murillo Zamorano y M. Montanero Fernández, "Coevaluación iterativa con rúbrica de exposiciones orales en la educación superior", *XI Jornadas Internacionales de Innovación Universitaria*, Villaviciosa de Odón, 7-8 de julio de 2014.

Estas prácticas internas facilitan la atención de prioridades escolares y, por tanto, contribuyen a que la evaluación del desempeño, realizada por instancias ajenas al contexto, garantice mejores resultados.

La evaluación formativa valora las acciones del ser humano en contexto; considera la capacidad de realización situada, mucho más que el saber teórico, abstracto, universal e idealizado. Requiere la evaluación del desempeño a través de la ejecución simulada como evidencia del saber. Como señalan Giné y Parcerisa, la evaluación formativa persigue tres objetivos: la regulación pedagógica, la gestión de errores y el refuerzo de los éxitos.³⁵ Con este modelo, todos los actores de la educación, incluyendo los alumnos, definen cómo deberá ser la gestión del aprendizaje en la organización escolar.

Gestión para el aprendizaje

La gestión se incorporó a la cultura escolar en las últimas décadas del siglo XX para enfatizar los aspectos cualitativos que contribuyen al logro de resultados más efectivos; sin embargo, existe una confusión semántica entre este término y otros como administración, planeación, liderazgo y evaluación.

Las perspectivas teóricas que fundamentan el término de gestión evidencian “la indeterminación, la ambigüedad y la complejidad de la construcción teórica y empírica”, y van desde la conceptualización hasta la clasificación y el alcance del término.³⁶ Autores como Ball³⁷ y Santos³⁸ coinciden en advertir la dificultad de dotar de identidad al campo de la administración y, por ende, al de la gestión. Si bien, por un lado, esto puede convertirse en una debilidad epistémica desde la perspectiva disciplinar; también puede representar una oportunidad para utilizar el concepto con fines eminentemente prácticos.

³⁵ Nuria Giné y Artur Parcerisa, *Evaluación en la educación secundaria*, Graó, Barcelona, 2007.

³⁶ Hasenfeld, Yeheskel, *Organizaciones al servicio del hombre*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 22.

³⁷ Stephen, Ball, *La micropolítica de la escuela*, Paidós, Barcelona, 1989.

³⁸ Miguel A. Santos, *La luz del prisma*, Aljibe, Málaga, 1997.

Aunado a esta flexibilidad del término, en los últimos años la gestión escolar se ha vinculado con la autonomía, tal y como lo expresa el Acuerdo 717, que la define como

[...] la capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Esto es, que la escuela centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende.³⁹

Desde esta perspectiva, la gestión establece condiciones de normatividad mínima que permiten prácticas derivadas de la evaluación formativa para lograr que la escuela sea el centro del quehacer educativo.

El modelo de gestión busca aligerar la carga administrativa y pretende que los directivos dispongan de tiempo suficiente para realizar observaciones en sus salones de clase y apoyar a los docentes en la mejora de los procesos de aprendizaje.⁴⁰

Como señala Soubal, la gestión para el aprendizaje implica el desarrollo mental del sujeto para la comprensión de la vida, pero también se relaciona con la forma en que “construye conocimientos y aprendizajes a partir de su propio autodesarrollo mental, en correspondencia con la autoorganización y desarrollo de los seres vivos”.⁴¹ Al mismo tiempo que la vida cotidiana contribuye a la adquisición de significados para la autoevaluación.

En el plano individual la gestión implica el desarrollo gradual de habilidades, actitudes, destrezas y conocimientos que afianzan las competencias relacionadas con el aprendizaje, como una acción dinámica que permite consolidar los saberes. El pensamiento utiliza la información para desarrollar paulatinamente distintos niveles de abstracción que facilitan procesos cognitivos mejor estructurados.

Los procesos de gestión del aprendizaje conducen a que los actores tomen conciencia de la trascendencia del quehacer intelectual y, por tanto,

³⁹ Acuerdo 717, *op. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*, artículo 3.

⁴¹ Santos Soubal, “La gestión para el aprendizaje. Algunas preguntas y respuestas sobre en relación con el desarrollo del pensamiento en los estudiantes”, *Revista de la Universidad Boliviana*, vol. 7, núm. 21, 2008, p. 311.

desarrollen mejores niveles de inteligencia en el sentido estricto de la palabra (de *intus* “entre” y *legere* “escoger”). Es decir, que sean capaces de reconocer que saben tomar las decisiones más viables y, por tanto, que pueden aprovechar la tecnología y disfrutar de la virtualidad. Se trata de un modelo estratégico que modifica las prácticas y que en el largo plazo podría mejorar las condiciones de vida de la sociedad mexicana, al contribuir a la mejora de la productividad y de la economía, y a elevar los niveles de competitividad del país en el ámbito global.

Conclusiones y reflexiones adicionales

En los últimos años se ha enfatizado el interés político por la educación debido a su importancia en el contexto de la sociedad del conocimiento, y porque se le considera como una estrategia para la competitividad. Los parámetros de evaluación de la mayoría de las actividades cotidianas de un país mantienen una estrecha relación con este sector. La mirada escrutadora permanente de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se hace patente a través de los resultados de evaluaciones comparativas en el nivel mundial y ponen en evidencia el lugar central de la educación en la sociedad.

México se ubica en una situación compleja debido a su condición emergente y porque intenta posicionarse por encima de la media mundial y dejar de formar parte de los llamados países subdesarrollados. Las reformas estructurales que iniciaron desde el 2012 parecían la mejor estrategia para incrementar la competitividad nacional.

En educación, como se ha discutido ampliamente, se pudieron identificar cambios constitucionales significativos que impactan directamente en los niveles de educación básica y media superior y que repercuten en la vida cotidiana de los actores de la educación. Este proceso ocupa la agenda de una parte de académicos, políticos y comunicólogos interesados en este tema. Las diferentes posturas críticas retroalimentan el análisis y pretenden influir, no sólo en el rumbo de la reforma política, sino en la gestación de una nueva cultura al interior de la organización escolar.

Con base en lo anterior, este artículo se suma a las aportaciones para la discusión sobre la reforma de la educación en México. La investigación reconoce que la evaluación es el eje central de esta propuesta política y que ésta se enfoca, utópicamente, en una política de gestión para el aprendizaje en la que la comunidad escolar se involucra en el proceso gradual de mostrar a largo plazo cambios significativos en la organización escolar.

De esta forma, más allá del proceso formal que dio origen a la política pública, es importante reconocer que estamos frente a una acción gubernamental que ha convertido la reforma educativa en una política centrada en la evaluación del desempeño de los actores de la educación.

Las prácticas realizadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) han contribuido a la formalización de las estrategias para la regulación laboral del servicio profesional docente. Es común que las prácticas de evaluación se ligen a funciones sumativas que sólo sirven para controlar y reportar resultados cuantitativos. Si bien es cierto que se está gestando una nueva estrategia de cambio, la realidad es que los conocimientos se siguen evaluando con instrumentos descontextualizados y no se practica la evaluación continua y formativa.

En este sentido, la gestión para el aprendizaje todavía es utópica. Desde una perspectiva optimista podría materializarse con prácticas colectivas entre docentes, directivos y asesores técnico-pedagógicos que, desde su vida cotidiana, y en forma autónoma, analicen las condiciones contextuales y en conjunto logren la motivación necesaria para disfrutar la profesión docente.

La gestión del aprendizaje implica nuevos escenarios que pueden visualizarse como una extrapolación:

- de la escuela tradicional a la conformación de comunidades de aprendizaje;
- de la enseñanza a un modelo por competencias centrado en el aprendizaje significativo;
- de las tecnologías de información y comunicación a las tecnologías para el aprendizaje y el conocimiento y, sobre todo, para el empoderamiento y la participación;
- de la evaluación sumativa a la evaluación formativa;
- de la docencia al servicio profesional público;

- de la administración a la gestión para el aprendizaje;
- de la dependencia a la autonomía corresponsable;
- del cumplimiento de objetivos a la intervención reflexiva de la práctica;
- del trabajo individual y aislado al trabajo cooperativo;
- de la disciplinaria a la transdisciplinaria;
- de la integración a la inclusión educativa.

La gestión para el aprendizaje es una práctica personal desde una lógica compleja, sustentable, innovadora, mediada, que se traduce en ejercicio continuo y que, sin duda, nos compromete a innovar en condiciones adversas.

Cuando se hace referencia a la gestión para el aprendizaje, la evaluación no se orienta sólo a los alumnos, sino a toda la comunidad educativa; así, el profesional de la educación tiene una sencilla función: aprender a enseñar y enseñar a aprender en un esfuerzo inteligente y permanente.

Las preguntas que deberán agendarse en este nuevo modelo de gobernanza van encaminadas a la gestación de una nueva agenda pública, política y de gobierno, que responda a las necesidades más básicas que tienen que ver con la sustentabilidad para alcanzar mayor bienestar ético, económico y social de los ciudadanos. Ese es el reto estratégico que implica equidad y calidad de vida.

Políticas educativas, docentes y discurso sobre equidad de género

Bertha María Alcántara Sánchez*

Luz Marina Ibarra Uribe**

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar los discursos sobre equidad de género en el ámbito educativo desde la perspectiva *foucaultiana*, tanto en la política internacional como en la política nacional y en los docentes de primarias públicas en la ciudad de Cuautla, Morelos. Esto con el fin de evidenciar si existe relación entre los discursos globales, nacionales y del profesorado en una localidad de México en relación con la equidad de género. El estudio se propone identificar tres aspectos en los discursos señalados: a) los saberes sobre justicia, cuyo principio rector puede ser la equidad o la igualdad; b) las creencias de género contenidas en el orden simbólico y, c) las tecnologías del poder utilizadas para transgredir el orden androcéntrico.

El capítulo se desarrolla en cuatro apartados: en el primero se describe el objeto de estudio, sus antecedentes y la contribución de esta investigación al campo en cuestión; en el segundo se especifican los puntos de partida teórico-metodológicos para la comprensión del fenómeno; en el tercero se analizan los discursos de la política internacional y nacional para la equidad de género en el campo educativo, así como las creencias de docentes de primarias en Cuautla, Morelos, con la finalidad de mostrar las rupturas y conexiones entre los distintos niveles de los discursos (internacional, nacional y local). Por último, y a manera de reflexión, se exponen algunas posibilidades para la justicia social en el ámbito educativo.

* Doctorante del posgrado en Ciencias Sociales de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla-Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

** Profesora investigadora de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Luces y sombras de las políticas educativas para la equidad de género

Un problema fundamental de las políticas públicas detectado en los estudios de corte antropológico es la filosofía o saberes desde los cuales se formulan,¹ ya que éstos varían según el contexto espacial y temporal. Lo anterior implica una serie de preconcepciones sobre cómo debe funcionar el mundo en el ámbito económico, social, político y cultural, situación que inminentemente altera la cotidianidad de las poblaciones beneficiarias.² Es por ello que, un primer punto de partida para analizar las políticas es preguntarse qué ideología les da origen.

Si se observa el problema desde una óptica *foucaultiana*, estas estrategias de acción son producto de discursos que conforman un tejido que es preciso escudriñar para comprender qué ideas subyacen en él;³ asimismo, son consecuencia de relaciones sociales, negociaciones, consensos, desacuerdos y disputas.⁴ Cuando unas ideas circulan se funden con otras; algunas pierden su sentido inicial y cobran otro; pocas son las que conservan el significado original. Este proceso hermenéutico es una restricción más para el funcionamiento de las políticas públicas. Dicho de otra forma, conseguir armonía en la lógica discursiva en los niveles macro, meso y micro de una política es una labor compleja; sus condicionantes son el acceso a la información, así como los prejuicios previos de cada institución y persona involucrada en el proceso. Es preciso destacar que la reinterpretación de los discursos denota que el poder no es unilateral, sino que se ejerce en múltiples direcciones y fuerzas.⁵ En este sentido, el segundo punto de partida es cuestionarse si los discursos de las políticas internacionales conservan el sentido original cuando se aplican en los ámbitos nacional y local.

¹ Alejandro Agudo, "Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas", *Estudios sociológicos*, vol. XXVII, núm. 79, 2009, p. 64.

² Edith Lima, "La política de formación docente desde el proyecto de modernización educativa: Elementos de debate", *Xihmai*, vol. 1, núm. 1, 2006, pp. 1-2.

³ Michel Foucault, *La arqueología del saber*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002 [1969], pp. 47-48.

⁴ Alejandro Agudo, "Conocimiento, lenguaje, poder...", *op. cit.*, p. 71.

⁵ Michael Foucault, *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, México, 2001 [1976], p. 33.

Esto representa un problema para el análisis del discurso por dos razones: la primera es que el discurso de género se interseca con discursos económicos, políticos y raciales, entre otros, que pueden o no armonizar entre sí y, además, pueden generar otras desigualdades.⁶ El segundo es que, aun cuando en un caso excepcional se lograra armonizar el discurso feminista a nivel macro, meso y micro, existe la posibilidad de que éste sea reinterpretado y adaptado para imponer una perspectiva neoliberal, por mencionar un ejemplo.⁷ Es decir, los discursos son dinámicos; pueden comenzar como transgresores y ser asimilados por el discurso hegemónico. Así, cuando el discurso global —originalmente marginal— comienza a llegar a las masas, puede que ya no sea vigente y requiera de adecuaciones. Ante esta situación, la estrategia metodológica empleada en este estudio consistió en analizar únicamente el discurso de género en la dimensión sexual, sin considerar raza, clase u otra característica que implique desventajas sociales.

Por otra parte, en la literatura sobre políticas públicas se identifican cuatro cuestiones en constante discusión: a) qué deben resolver; b) cómo deben hacerlo; c) quiénes son las y los agentes beneficiarios y, d) cómo analizar sus efectos o impacto. En otras palabras, la literatura se refiere a la formulación, instrumentación, aplicación y evaluación; etapas claves en el análisis de toda política pública. Esta clasificación se utiliza a manera de hilo conductor del apartado, cuyos fines son puntualizar los avances del conocimiento sobre políticas públicas, género y educación, definir el problema en cuestión e identificar la contribución de este capítulo al campo de la sociología de la educación y los estudios regionales.

⁶ Las diferentes corrientes feministas son un ejemplo de esta complejidad discursiva. Hay quienes abogan por la reivindicación de los derechos laborales y políticos de las mujeres, como el feminismo liberal; otras que señalan las opresiones de estas corrientes en las mujeres pobres y con orígenes distintos a los occidentales, como el feminismo negro, el multicultural, el indígena o el marxista; también está el ecofeminismo, que critica las prácticas capitalistas que perjudican el medio ambiente y busca reivindicar la maternidad gozosa; y no olvidemos al movimiento *queer*, que llegó a revolucionar la perspectiva de género para mostrar que éste reproduce el esquema de pensamiento binario. Aunado a la existencia de las múltiples corrientes del feminismo, éstas pueden tener diferentes posturas sobre un mismo tema, e introducen al debate problemas no discutidos previamente, o bien, se mezclan entre ellos.

⁷ Nancy Fraser, "De cómo cierto feminismo se convirtió en criada del capitalismo: Y la manera de rectificarlo", *Debate feminista*, núm. 50, 2014, pp. 131-134.

Discursos y formulación de las políticas

El primer tema se centra en qué debe resolver una política pública para la equidad de género. El debate al respecto es complejo debido a su vínculo inherente con la justicia, que es un concepto polisémico. Al menos desde el siglo XIX hasta la actualidad, los movimientos feministas han pugnado por justicia para las mujeres y los varones;⁸ pero sin demérito de los avances en el tema, es necesario evidenciar que el proceso ha sido largo, extenuante e inacabado, lo cual probablemente se deba a que los colectivos parten desde paradigmas de justicia diferentes, es decir, pueden hacer hincapié en la igualdad o en la equidad.

Parece que dicho debate fue superado y se consensuó —al menos a nivel académico y legal— en que el concepto “equidad de género” se acerca más a la justicia. Es así, porque implica erradicar —o por lo menos disminuir— las desigualdades sociales mediante la redistribución de recursos de acuerdo con el grado de vulnerabilidad, la creación de oportunidades igualitarias y la reivindicación de las diferencias.⁹ Sin embargo, cabe preguntar, ¿ya se superaron las barreras ideológicas de cada agente que interviene en la política educativa para la equidad de género? Es decir, ¿qué tan similares son los discursos sobre justicia a nivel internacional, nacional y local?

Puntos de acción o instrumentación de las ideas

El segundo tema en cuestión es cómo llevar a cabo una política para la equidad de género. Las ideas sobre justicia de las diversas corrientes feministas de igual forma influyen en este aspecto: algunas se centran en la participación social y política, la redistribución de recursos o el reconocimiento,¹⁰ lo cual se traduce en los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación —derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, así como derechos de identidad de los pueblos—. El punto por resaltar

⁸ Rosemarie Tong, *Feminist thought: A more comprehensive introduction*, Westview, Colorado, p. 2.

⁹ ONU Mujeres, *La igualdad de género*, ONU Mujeres, México, 2015, p. 7. <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/01/la-igualdad-de-genero>, consultado en enero de 2017.

¹⁰ Nancy Fraser, “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de trabajo*, año 4, núm. 6, 2008, pp. 83-84.

es que la posibilidad de gozar de igualdad y equidad, y, por consiguiente, de justicia, radica en comprender y atender la distancia social¹¹ entre los sexos de manera multidimensional. De igual forma, parece haber acuerdo en que las acciones encaminadas hacia la justicia social deben aplicarse en todos los ámbitos —económico, político, social, cultural, educativo, de la salud, entre otros— y considerar la dimensión simbólica de las poblaciones receptoras.¹²

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por medio de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, ha establecido marcos de acción cada vez más elaborados y detallados respecto a los ámbitos que deben atender los países miembros. Por ejemplo, en el año 1953, la política internacional y nacional para el bienestar social tenía el propósito de apoyar a las mujeres en sus roles de madres y amas de casa; en el año 1970, la agenda internacional se concentró en programas educativos para preparar y encauzar a las mujeres adultas a participar como agentes de desarrollo en todas las esferas de la vida social;¹³ para el año de 1979, la ONU, mediante la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) marcó un hito al establecer que los Estados deben garantizar la no discriminación hacia las mujeres, iguales oportunidades para el acceso a la educación y la eliminación de cualquier estereotipo sexual.¹⁴ Tal situación representa un primer paso para trabajar en la dimensión simbólica, que se reforzó en el año 1994, cuando los países integrantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmaron la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Un año después, en la Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en el año 1995 en Beijing, comenzó a utilizarse el término “género” en el discurso internacional; su

¹¹ Nelson Arteaga y Vanesa Lara, “Violencia y distancia social: una revisión”, *Papeles de población*, núm. 40, 2004, p. 170.

¹² Prudenciano Moreno, *La política educativa de la globalización*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 2010, pp. 10-16.

¹³ Ana María Tepichin, “Política pública, mujeres y género”, en Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. VIII: *Relaciones de género*, El Colegio de México, México, 2010, p. 27.

¹⁴ ONU, *Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, ONU, 1979, p. 4. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw25years/content/spanish/Convention-CE-DAW-Spanish.pdf>, consultado en octubre de 2015.

contenido teórico contribuye a la comprensión de las diferencias sexuales reflejadas en lo social y cultural.¹⁵

En México, al menos en el ámbito legislativo, los gobiernos han mostrado interés en incluir una perspectiva de género en los diferentes ámbitos de la vida social. Es prudente mencionar, sin embargo, que dicha disposición puede estar influenciada por la necesidad de obtener recursos económicos de fondos internacionales¹⁶ y por la presión que ejercen los colectivos de activistas. Así, en cada sexenio se modifican los planes sectoriales para incluir o redefinir la política para la equidad de género según las recomendaciones y evaluaciones de la ONU.

La educación, en tanto que esfera clave en la Plataforma de Acción de Beijing para garantizar la equidad de género, es uno de los ejes en esta investigación. Al respecto, se revisaron los planes sectoriales de educación de los últimos seis sexenios¹⁷ en México para identificar las ideas sobre equidad de género desde las cuales se formularon. Se expone el análisis de los últimos tres, porque se encontró que a partir del año 2001 se incluye un enfoque de género que contempla algunos elementos de corte simbólico, y no sólo de cobertura y rezago.¹⁸ En cada sexenio se identificó un discurso diferente, marcado por los requerimientos internacionales del periodo, no obstante, se observa que en los tres se sigue el mismo plan a largo plazo.

¹⁵ Marta Lamas, "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría 'género'", en Marta Lamas (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, PUEG/Porrúa, México, 2013 [1996], p. 327.

¹⁶ Armando Alcántara, "Globalización, reforma educativa y las políticas de equidad e inclusión en México: el caso de la educación básica", *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXVII, núms. 1-2, 2007, p. 268.

¹⁷ Se eligió este periodo (1982-2018) porque a partir del año 1982, el gobierno federal realiza acciones como la apertura económica internacional, la privatización de empresas nacionales y la descentralización con el fin que México se integre al modelo económico neoliberal; con ello México contrae más compromisos y obligaciones con Estados Unidos. Michel Echeverría y Fabiola Solís, "La crisis financiera de México durante los 80's la detonante deuda actual", *Coyuntura política nacional e internacional*, 26 de abril de 2012, s/p. <https://coyunturapoliticamx.wordpress.com/2012/04/26/la-crisis-financiera-de-mexico-durante-los-80s-la-detonante-deuda-actual/>, consultado en octubre de 2015.

¹⁸ Los planes sectoriales de educación emitidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) que fueron revisados, pero no incluidos en este análisis, fueron el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1984; el Programa para la Modernización Educativa 1985-1994, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1985; y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1995.

En el Programa Nacional de Educación del periodo 2001-2006, los objetivos se enfocan en la redistribución de recursos para igualar las oportunidades educativas de las mujeres indígenas y pobres —poblaciones en las que se acentúan las desigualdades de género—. Asimismo, en generar valores como la tolerancia, respeto y alteridad por las diferencias culturales.¹⁹ En términos generales, el discurso de este periodo podría catalogarse como intercultural en la redistribución de recursos.

En el periodo 2006-2012, la política educativa contempla no sólo las condiciones económicas y de acceso a los servicios de las mujeres, indígenas, migrantes y personas con necesidades especiales; también incluye un plan para su reconocimiento. Una de las acciones propuestas es el diseño de libros de texto libres de estereotipos sexistas, androcéntricos, homofóbicos y racistas para docentes, tutores y alumnos.²⁰ Por lo tanto, este periodo se caracteriza por la proliferación del discurso multicultural centrado en el reconocimiento de las identidades.

Por último, la directriz del Plan Sectorial de Educación del periodo 2013-2018 es la institucionalización de la transversalidad de la perspectiva de género en todo el sistema educativo. Una de las características más distintivas de este documento es que, a diferencia de los otros planes, utiliza el término “equidad”, en lugar de “igualdad”. Otra cualidad es que incluye a los varones como agentes para la consecución del proyecto y reconoce que también ellos son afectados por la violencia estructural de género.²¹

Las y los agentes de las políticas

El tercer punto de análisis radica en decidir quiénes son las y los agentes de la política pública. En esta elección intervienen aspectos que pueden limitar los efectos positivos de las acciones. Si no se consideran las diferencias culturales, económicas y sociales entre países, estados y localidades, tal

¹⁹ Secretaría de Educación Pública (SEP), Programa Nacional de Educación 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2001, pp. 129-158.

²⁰ SEP, Programa Sectorial de Educación 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2007, pp. 17-20.

²¹ SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, pp. 69-71.

vez las políticas educativas para la equidad de género no tengan los efectos deseados en la población. En el caso México, las y los docentes son agentes centrales de dichas estrategias; pero si bien constituyen uno de los pilares del sistema educativo, no son los únicos responsables, y sin embargo la familia y el entorno social no tienen una participación detallada en dicha política. Asimismo, el contexto neoliberal —y el exacerbado individualismo que causa— son impedimentos para la plena asimilación de los saberes y técnicas de corte humanístico; lo anterior aunado a las desigualdades estructurales. El cumplimiento de estándares de “calidad”, y la burocracia que conlleva, son distractores para una formación en valores y auspician la competencia entre pares.²²

Eficacia y eficiencia de la política

El cuarto punto del análisis de las políticas públicas es la evaluación. Regularmente se miden con indicadores numéricos; por ejemplo, cuántas personas tienen el servicio, cuáles son las calificaciones, cuántas mujeres hay, cuáles son las tasas de reprobación o rezago, entre otros. Aunque estos aspectos son claves para identificar los avances en la desigualdad estructural y pueden ser evidencias de un cambio en los discursos, no dan cuenta de si las ideas que intentan transmitir son asimiladas como se pretende por las y los agentes beneficiarios. Lamentablemente, los formatos para la presentación de las evaluaciones son restrictivos y no permiten presentar hallazgos cualitativos sustanciales. En palabras de Alejandro Agudo:

Las evaluaciones de impacto de un programa actúan como filtro entre la primera presentación de resultados y la difusión final de éstos. Los hallazgos cualitativos que contradicen o cuestionan la teoría causal de un programa [...] pueden desecharse como meras “anécdotas” imposibles de generalizarse a partir de la “evidencia empírica”.²³

²² Armando Alcántara, “Globalización, reforma educativa...”, *op. cit.*, p. 287.

²³ Alejandro Agudo, “Conocimiento, lenguaje, poder...”, *op. cit.*, p. 69.

La cuestión es encontrar una forma de evaluar la política educativa para la equidad de género e identificar si efectivamente ha transformado los discursos y prácticas de los agentes locales, o bien, si han sido meras “metáforas movilizadoras” utilizadas como tecnologías del poder para legitimar los discursos de quienes lo detentan.²⁴

Si bien se reconoce que las políticas mencionadas pueden quedarse en el plano discursivo sin trascender al plano de la acción —como sostienen que lo harán—, y que existen intereses políticos de por medio, se considera que los cambios que provocan en el discurso del profesorado tienen repercusiones en las prácticas cotidianas. Se sigue la idea de que las transformaciones en la dimensión simbólica son un eje importante —aunque no el único— en la disolución de los prejuicios que hay detrás de las brechas sociales. En este aspecto la educación tiene un papel primordial, ya sea en la dislocación del discurso hegemónico de género o en su reproducción.²⁵ Se argumenta que, si las personas se exponen a discursos críticos desde edades tempranas, se logran efectos de mayor impacto. Por esta razón se consideró pertinente orientar el análisis hacia la educación de nivel primaria.

La revisión de los textos brindó la pauta para formular algunos cuestionamientos que sirven como puntos de partida para este estudio: ¿cómo es asimilado el discurso de género de la política educativa internacional y nacional por las y los docentes de primarias públicas en una localidad del oriente del estado Morelos?, ¿hay similitudes y diferencias a nivel macro, meso y micro?, ¿existe relación entre los discursos internacionales, nacionales y locales? Responder estas interrogantes es útil para conocer el panorama educativo en relación con las ideas sobre equidad de género e identificar puntos de acción necesarios para fortalecerla. Asimismo, se enriquece el campo del conocimiento que se forma en la intersección de los ámbitos de la educación, las políticas públicas, el género y los estudios regionales.

²⁴ *Ibid.*, p. 71.

²⁵ Sandra Acker, *Género y educación: Reflexiones sociológicas sobre las mujeres, enseñanza y feminismo*, Nacea, Madrid, p. 58.

Abordaje teórico y metodológico

En este apartado se presentan los aspectos teórico-metodológicos de este estudio. Primero se delimita la perspectiva teórica a seguir; después se establecen las categorías de análisis y los indicadores; y posteriormente se especifican las fuentes de información y el método de análisis de los datos.

Discurso y poder

La teoría de Foucault sobre el poder y el conocimiento proporciona un lente para analizar el discurso de equidad de género a nivel normativo, institucional e individual en el ámbito educativo. Los discursos son cambiantes según el espacio y el tiempo, pero, de acuerdo con Foucault, se requiere verlos como el conjunto de saberes acumulados históricamente que se incrustan en el lenguaje. Éstos se transmiten por medio de normas o instituciones —a las que el autor llama “tecnologías del poder”— con el fin de moldear las subjetividades y materializarse en los cuerpos para encauzar la acción según la conveniencia de quienes detentan el poder.²⁶

Se parte de la idea de que las formas para ejercer poder están sujetas a las tecnologías disponibles, las cuales son producto de conocimientos o saberes que, acumulados, dan origen a determinados discursos. No obstante, existe una relación recíproca entre saberes y discursos, pues los segundos repercuten en los primeros y viceversa. Esta relación está anclada en el lenguaje, de ahí su importancia en esta teoría.²⁷

De manera análoga al tema de interés, las políticas públicas pueden mirarse como “tecnologías del poder”, y ser utilizadas para legitimar cierto discurso e influir en la acción social. Si bien dichas políticas sirven como herramienta para la transmisión de discursos, también son producto de ellos, de manera que es posible asumir que existen limitaciones epistémicas para la formulación, instrumentación, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

²⁶ Michael Foucault, *Vigilar y castigar...*, op. cit., pp. 32-35.

²⁷ *Idem*.

No obstante, el poder se manifiesta desde lo microsocioal. En palabras de Foucault, el poder es “el efecto del conjunto [de las] posiciones estratégicas, efecto que manifiesta y a veces acompaña la posición de aquéllos que son dominados”.²⁸ Es decir, los discursos pueden ser reinterpretados para generar nuevos saberes y con ello nuevas tecnologías que sean utilizadas en contra del discurso hegemónico, tal como se ha hecho desde el feminismo.

Es preciso aclarar que, si bien las políticas educativas internacionales y nacionales en cuestión pueden ser producto de pretensiones utilitaristas y contener discursos para legitimar una forma de desarrollo social determinada, sí representan avances. Dichas políticas son tecnologías del poder que las y los feministas se han reapropiado para extender saberes subversivos ante el androcentrismo. En otras palabras, estas estrategias para el cambio son muestra de que cierto discurso feminista se introdujo en los círculos de poder.

En este sentido, se pretende conocer si dichos saberes ya son notorios en el discurso a nivel local y cómo son asimilados, así como reinterpretados por el profesorado. Se considera que los discursos de equidad de género tienen efectos en las prácticas de los docentes, y que de esta manera se pueden generar cambios a nivel microsocioal;²⁹ lo anterior debido a que los discursos marginales van resignificando los símbolos del género y las prácticas que de ellos se derivan.

Justicia, género y tecnologías del poder

La perspectiva de Foucault no sólo es útil teóricamente; además aporta herramientas metodológicas para el análisis del tema que nos ocupa; en ese sentido, parte del discurso como objeto de estudio, en tanto que productor y reproductor de significados.³⁰ A partir de ello, se busca conocer qué saberes hay detrás de los discursos de equidad de género a nivel internacional, nacional y local, así como qué “tecnologías del poder” se emplean para difundirlos o aplicarlos en cada nivel de análisis. Todo esto con el objeto

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibid.*, p. 36.

³⁰ Siegfried Jäger, “Entre las culturas: caminos fronterizos en el análisis del discurso”, *Discurso y sociedad*, vol. 2, núm. 3, 2008, pp. 507-509.

de mostrar de qué forma están llegando las políticas internacionales a la política nacional y a las localidades. En este sentido, las variables dependientes del estudio son “saberes” y “tecnologías del poder”. Las categorías e indicadores para analizar tales conceptos se exponen enseguida.

Los “saberes” de interés para la investigación se vinculan con la justicia y el género. Estas dos categorías permiten visibilizar lo que se sabe y, por tanto, la opinión que se tiene de las políticas en materia de género. Por una parte, se busca conocer si las ideas de justicia que circulan en los discursos se adhieren al paradigma de la igualdad o al de la equidad. En este texto se considera deseable que exista sintonía en todos los niveles con respecto al arquetipo de la equidad. Por otra parte, se pretende distinguir qué se entiende por relaciones de género, y si se reconoce que hay una relación de poder entre mujeres y varones debido a la “simbolización de la diferencia sexual”.³¹

Si bien reconocemos que hay otras aristas en las relaciones de poder, como la raza, la clase y las preferencias sexuales, este estudio se limita al análisis de la diferencia sexual. Se considera que lo que se entiende por justicia y género constituye saberes clave para que las y los docentes realicen o no prácticas para formar en valores para la equidad de género. Por lo tanto, influyen en la apropiación de tecnologías, herramientas o instrumentos para difundir el discurso en cuestión en las aulas.

Las categorías de análisis del concepto “tecnologías del poder” que se usan aquí son normas, instituciones y estrategias didácticas. Para analizar los discursos de la política educativa internacional y nacional se identifica en qué normas se sustentan, qué instituciones crearon para coadyuvar a los fines de la política y qué acciones se les piden a las instituciones ya establecidas. Asimismo, qué materiales y sugerencias didácticas se proponen para implementar la política en las aulas. En los discursos de los docentes se averigua si conocen dichas normas y las acciones que realizan las instituciones para beneficio de la equidad de género, si cuentan con algún recurso para formar en valores con una perspectiva de género, y si lo aplican.

³¹ Marta Lamas, “Usos, dificultades y posibilidades...”, *op. cit.*, p. 336.

Fuentes de información y método de análisis

El discurso se analiza en tres niveles: macro, meso y micro. En cuanto a lo macro se retoma el discurso internacional que marcó el rumbo de las políticas para la equidad de género de las naciones: la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Si bien no es el documento más actual, es el más pertinente debido a que su plan de acción es a largo plazo, específicamente a 20 años, en tanto que se consideró que modificar el discurso androcéntrico incrustado en el imaginario colectivo es una acción a largo plazo. En este capítulo se analiza sólo lo correspondiente al ámbito educativo. En cuanto al discurso de nivel meso, se parte de la política educativa nacional contenida en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Por último, el discurso a nivel micro se recupera de una encuesta aplicada a 200 docentes que se desempeñan en 39 primarias públicas de Cuautla, Morelos. Con este instrumento se recopiló información sobre características socioeconómicas y culturales; opiniones sobre género, raza y clase; y necesidades sobre la formación en valores para la equidad de género.³²

Se siguió un método de análisis comparativo en tres niveles,³³ con base en las siguientes preguntas: ¿existe alguna relación en los discursos internacionales, nacionales y locales sobre equidad de género?, ¿hay sintonía entre los discursos?, ¿se presentan diferencias entre los discursos? Cabe destacar que se pueden realizar comparaciones entre textos y respuestas obtenidas en la encuesta mencionada, debido a que las preguntas fueron elaboradas para registrar significados en relación con el género. En el apartado siguiente se exponen los hallazgos.

³² La encuesta denominada "Equidad de género en educación básica de nivel primaria", se aplicó en el marco de una investigación doctoral sobre agencia docente para la equidad de género, en la cual participan las autoras de este texto. El trabajo de campo se realizó a partir de noviembre del año 2015 hasta enero del año 2016. El procesamiento de la información se llevó a cabo en el programa SPSS versión 20.

³³ Uwe Flick, *El diseño de la investigación cualitativa*, Morata, Madrid, 2015, pp. 64-66.

Conexiones del discurso de equidad género entre lo global y lo local

Desde hace 22 años se gestó un plan de acción global para erradicar la discriminación por motivos de género, así como garantizar la justicia entre mujeres y varones. A partir de entonces, cada cinco años se llevan a cabo conferencias para evaluar los avances de los Estados en esta materia, la mayoría de los cuales se miden en términos numéricos.³⁴ Es por ello que hemos considerado pertinente indagar si el discurso internacional formulado desde hace más de dos décadas ya es visible a nivel local. A continuación, se presentan los resultados del análisis de las categorías justicia, género y tecnologías del poder en tres niveles de análisis.

Equidad e igualdad de género para la justicia social

La idea de justicia, vinculada tanto a la igualdad como a la equidad, está presente en el discurso internacional al menos desde el año 1979 en la CEDAW, y se manifiesta en 1995 en la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.³⁵ En este último documento los gobiernos acordaron asegurar justicia social y bienestar a los pueblos, lo cual necesariamente implica garantizar la igualdad de oportunidades y los derechos de las mujeres.³⁶ Para ello se precisa la participación activa de los varones: “La Plataforma de Acción hace hincapié en que las mujeres comparten problemas comunes que sólo pueden resolverse trabajando de consuno y en asociación con los hombres para alcanzar el objetivo común de la igualdad de género en todo el mundo”.³⁷

Sin embargo, para que ello tenga lugar primero se requieren acciones para modificar y eliminar los obstáculos que impiden que todas las mujeres gocen de igualdad, como la violencia y la discriminación.³⁸ Para lograrlo se

³⁴ Ver sección “Indicadores”, en SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018..., *op. cit.*, pp. 77-98.

³⁵ La CEDAW es uno de los documentos en los que se fundamenta la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.

³⁶ Estados Parte, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, ONU, Beijing, pp. 3-16.

³⁷ *Ibid.*, p. 7.

³⁸ *Ibid.*, pp. 3-16.

empresen “acciones afirmativas” o “discriminación positiva”, con el objeto de reestablecer un equilibrio ante las condiciones de desigualdad, lo cual se traduce en una palabra: equidad.³⁹ En este sentido, los gobiernos se comprometen en la Plataforma de Acción de Beijing a:

Intensificar los esfuerzos para garantizar el disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas que enfrentan múltiples barreras para lograr su potenciación y su adelanto por factores como la raza, la edad, el idioma, el origen étnico, la cultura, la religión o la discapacidad, o por pertenecer a la población indígena [...] La Plataforma respeta y valora la plena diversidad de las situaciones y condiciones en que se encuentra la mujer y reconoce que algunas mujeres enfrentan barreras especiales que obstaculizan su participación plena y en pie de igualdad en la sociedad.⁴⁰

En el plano nacional, la política educativa para la equidad de género se sustenta en la *Ley general para la igualdad entre hombres y mujeres*, la *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*, así como en otros instrumentos internacionales.⁴¹ Esto significa que hay un seguimiento del discurso de la política internacional, es decir, se busca garantizar la inclusión y la equidad. En el Plan Sectorial de Educación se reconoce la urgencia de “reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual”.⁴² Asimismo, se establece que:

Las escuelas e instituciones educativas deben atender las particularidades de los grupos de la población que más lo requieren. En especial, deben desplegarse estrategias que contemplen la diversidad cultural y lingüística, los requerimientos de la población con discapacidad y, en general, las barreras

³⁹ ONU Mujeres, *La igualdad de género...*, op. cit., p. 5.

⁴⁰ Estados Parte, *Declaración y Plataforma...*, op. cit., pp. 4-7.

⁴¹ SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018..., op. cit., p. 19.

⁴² *Ibid.*, p. 29.

que impiden el acceso y la permanencia en la educación de las mujeres y de grupos vulnerables.⁴³

En los niveles macro y meso hay una postura de imperiosa necesidad de justicia social por medio de estrategias equitativas que posibiliten la igualdad en el acceso a las oportunidades para las mujeres y grupos minoritarios. Además, hay una idea sobre alteridad que se funde en el discurso; es decir, se pretende concientizar sobre la importancia de hacer propios los problemas de las y los otros, porque aun con las diferencias, la condición humana es la misma para todos. A partir de esto, se busca corroborar si las y los docentes de las primarias públicas de Cuautla, Morelos, presentan sentimientos de compromiso para con los otros, así como sentido de justicia social.

En el plano local, se preguntó qué tan de acuerdo se está con la definición de equidad de género aceptada por la Secretaría de Educación Pública (SEP),⁴⁴ incluida en los materiales de apoyo para la formación docente.⁴⁵ Al respecto, se identificó que alrededor de 80% de docentes están de acuerdo o muy de acuerdo con que se requieren tratos diferenciados según las características de las personas. Dicho resultado es un indicador de que el discurso en cuestión ha sido asimilado por el profesorado. El porcentaje restante señaló no estar de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo o totalmente en desacuerdo (gráfica 1). Durante el trabajo de campo algunos docentes argumentaron que dicha definición es injusta, porque todas las personas merecen las mismas atenciones, de lo contrario se viola el principio de igualdad. Esto refleja la persistencia de una visión egocéntrica en las y los profesores señalados.

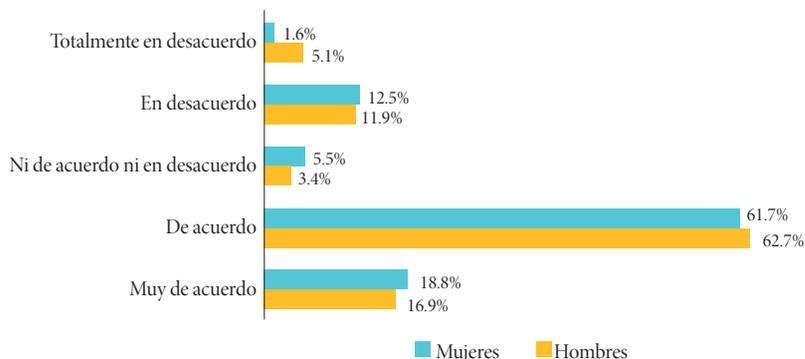
Por otra parte, se preguntó sobre el compromiso de las y los docentes en tanto que agentes de transformación social. La respuesta fue bastante alentadora: 96% respondió afirmativamente (gráfica 2). Es notable la asimilación del discurso sobre la o el profesor como figura clave en la transformación social. Lo más significativo es que, pese al contexto hostil que padece

⁴³ *Ibid.*, p. 54.

⁴⁴ Cabe mencionar que en la encuesta no se especificó la fuente de dicha definición con la finalidad de evitar que se respondiera en función del grado de acuerdo o desacuerdo con las instituciones educativas.

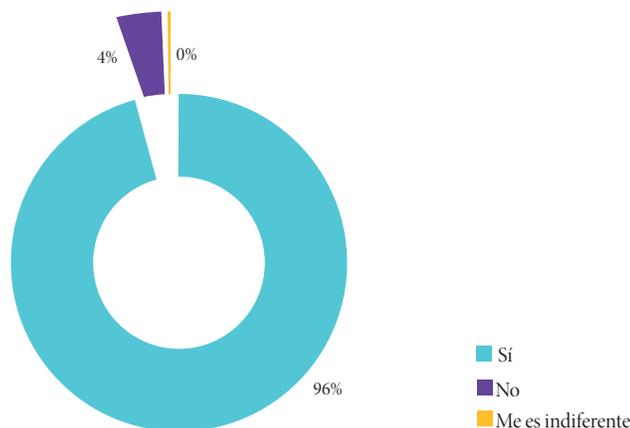
⁴⁵ Marta Leñero, *Equidad de género y prevención de la violencia en primaria*, SEP, México, 2010, p. 178.

Gráfica 1. ¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente definición de equidad de género? “La equidad estriba en dar las mismas condiciones, trato y oportunidades a mujeres y hombres, pero ajustándose a las especiales características o situaciones”



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta “Equidad de género en educación básica de nivel primaria”.

Gráfica 2. ¿Se siente comprometido con la idea de construir un mundo equitativo?

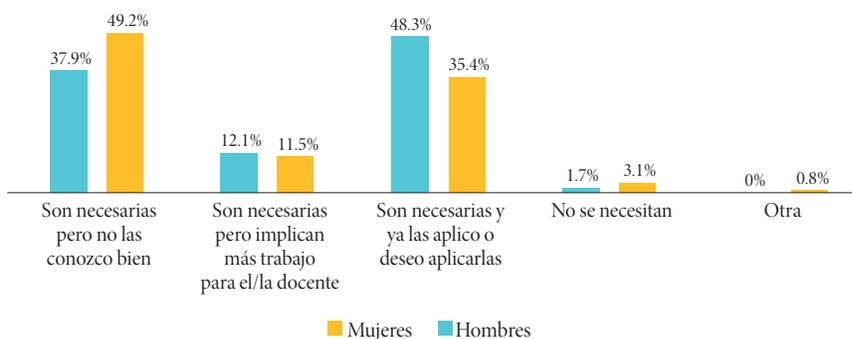


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta “Equidad de género en educación básica de nivel primaria”.

el profesorado debido a las reformas “educativas” —y que, de acuerdo con Manuel Gil Antón, son meras reformas laborales—,⁴⁶ la lógica individualista, mercantilista y consumista que caracteriza al mundo globalizado, así como las desventajas estructurales que padecen, las y los docentes esgrimen tener un compromiso social con su entorno.

Otro ítem del cuestionario se enfocó en conocer las opiniones sobre las reformas en materia de equidad de género en la política educativa nacional. Destaca que la mayoría de las y los docentes reconocen la necesidad e importancia de dichas políticas (97%). No obstante, se registraron tres variantes: a) son necesarias, pero no las conozco bien (46%); b) son necesarias, pero implican más trabajo para el docente (11.7%); y c) son necesarias y ya las aplico o deseo aplicarlas (39.4%) (gráfica 3).

Gráfica 3. ¿Qué opinan sobre las nuevas reformas en materia de equidad de género?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta “Equidad de género en educación básica de nivel primaria”.

Si bien las cifras son muy similares entre mujeres y varones, se observa con sorpresa que casi 13% más profesores que profesoras señalaron aplicar acciones a favor de las reformas mencionadas; asimismo, 11% más mujeres

⁴⁶ Manuel Gil Antón, “Reforma educativa: forma, acciones y rumbo”, *Educación futura*, 18 de marzo de 2015. <http://www.educacionfutura.org/reforma-educativa-forma-acciones-y-rumbo/>, consultado en marzo de 2016.

que varones reportaron no conocer bien dichas acciones educativas. Tales resultados indican desigualdad de capital cultural entre sexos,⁴⁷ lo cual está asociado con que las profesoras perciben menos ingresos económicos que sus pares varones;⁴⁸ y a la inequidad en la distribución de las actividades domésticas y cuidado de las y los hijos.⁴⁹ En este sentido, es evidente que existe un problema con las políticas de conciliación entre trabajo y familia, entre otros aspectos estructurales necesarios para garantizar la equidad.

A partir del análisis anterior, se identificó que las y los docentes: a) están de acuerdo con que es justo actuar sobre la base de la equidad de género; b) se sienten comprometidos como agentes de transformación; y c) consideran necesarias las políticas educativas con enfoque de género. Por lo tanto, se puede asumir que las políticas globales sí han impactado en las nacionales, y que ambas lo han hecho en el ámbito local, al menos en el plano discursivo. En otras palabras, hay “flujo de conocimiento a través del tiempo”⁵⁰ y el espacio.

El género como discurso para interpretar las desigualdades

El género, como categoría analítica, sirve para mostrar el significado de la diferencia sexual en la cultura⁵¹ y la jerarquía en las relaciones entre mujeres y varones, que tienen como cualidad inherente el poder.⁵² Esta acepción del concepto coadyuva a identificar problemas sociales que están arraigados en la dimensión simbólica de la vida social; es por esta razón que es imprescindible en la búsqueda de la justicia.

⁴⁷ Se construyó un índice para medir el capital cultural que va del 0 al 42 a partir de una prueba T para muestras independientes. Se identificó con un nivel de significación estadística de .004; en promedio las profesoras obtuvieron dos puntos menos que sus pares varones.

⁴⁸ En promedio las profesoras perciben 4.6% menos ingresos económicos que los maestros. Asimismo, se realizó un análisis de regresión lineal simple para identificar cómo afectan los ingresos económicos en la adquisición de capital cultural; se encontró una relación directamente proporcional.

⁴⁹ Las maestras del estudio dedican, en promedio, 5.3 horas más que los profesores, a la semana, a las labores domésticas.

⁵⁰ Siegfried Jäger, “Entre las culturas: caminos fronterizos...”, *op. cit.*, p. 506.

⁵¹ Marta Lamas, “Usos, dificultades y posibilidades...”, *op. cit.*, p. 327.

⁵² Joan Scott, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en Marta Lamas (comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, PUEG/Porrúa, México, 2013 [1996], p. 289.

En la Plataforma de Beijing se reconocen y denuncian las desigualdades que acontecen debido a las ideas sobre división sexual del trabajo y estereotipos sexuales. Por ejemplo, sobre el tema educativo se argumenta:

En buena medida sigue habiendo un sesgo de género en los programas de estudio y el material didáctico y rara vez se atiende a las necesidades especiales de las niñas y las mujeres. Esto refuerza las funciones tradicionales de la mujer y del hombre, y priva a estas últimas de la oportunidad de participar en la sociedad plenamente y en condiciones de igualdad. La falta de sensibilidad de los educadores de todos los niveles respecto a las diferencias de género aumenta las desigualdades entre la mujer y el hombre al reforzar las tendencias discriminatorias y socavar la autoestima de las niñas.⁵³

Por su parte, en la política educativa nacional se distingue cierta continuación de lo dicho en el año 1995, en el ámbito internacional. En el *Programa Sectorial de Educación 2013-2018* se define perspectiva de género como:

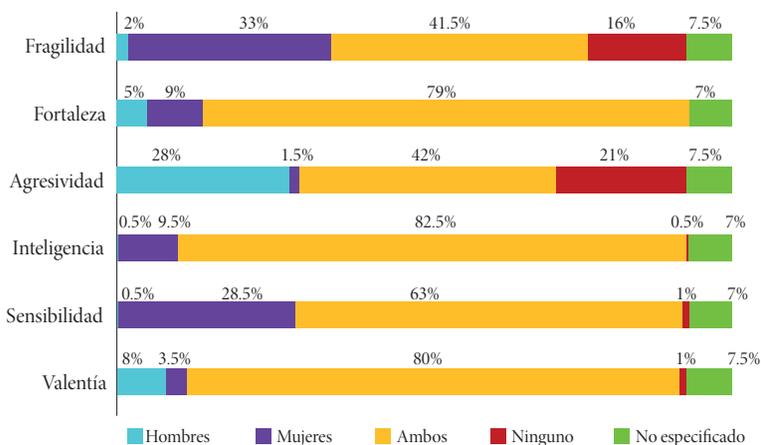
Una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.⁵⁴

De manera que se espera cierta sensibilidad de género en el discurso de las y los profesores de Cuautla. En específico, se hace referencia a una visión más amplia de las cualidades y funciones que se creen propias de las mujeres y de los varones. Con agrado se encontró que las y los docentes que participaron en el estudio se han desvinculado de algunos estereotipos sexuales, como, por ejemplo: “las mujeres son frágiles y los varones fuertes”,

⁵³ Estados Parte, *Declaración y Plataforma...*, op. cit., p. 27.

⁵⁴ SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018...*, op. cit., p. 105.

Gráfica 4. ¿Cuáles características considera que son propias de las mujeres y cuáles de los varones?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Equidad de género en educación básica de nivel primaria".

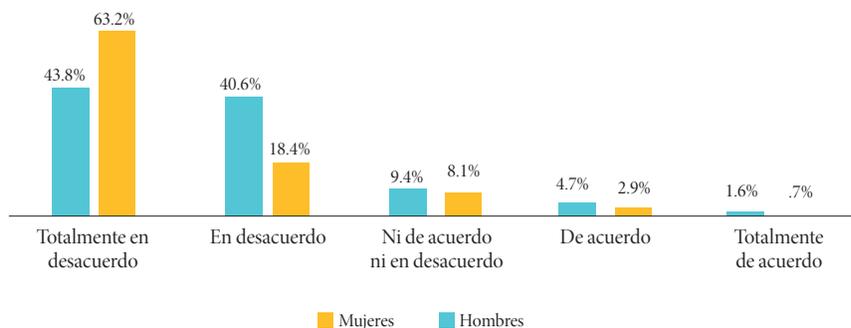
“los hombres son agresivos y las mujeres sensibles” o “los varones son valientes y las mujeres inteligentes” (gráfica 4).

Como se observa en la gráfica 4, la mayoría de las y los colaboradores de la investigación reconoce que todas las cualidades enunciadas pueden tenerlas mujeres y varones. Es decir, no importa si se es hombre o mujer, se puede ser frágil, fuerte, agresivo, inteligente, sensible o valiente. Aun cuando se registraron respuestas que afirman que la fragilidad y la sensibilidad son cualidades propias de las mujeres, y la agresividad de los varones, los resultados son pertinentes, considerando que estas ideas están ancladas en el lenguaje, las conciencias y los cuerpos.

Con el fin de conocer si hay cambios en otras creencias de género se preguntó qué tan de acuerdo se está con dos afirmaciones: 1) es normal que los varones obtengan mayores ingresos económicos dado que son los proveedores del hogar; y 2) las mujeres son maternales por naturaleza (gráficas 5 y 6).

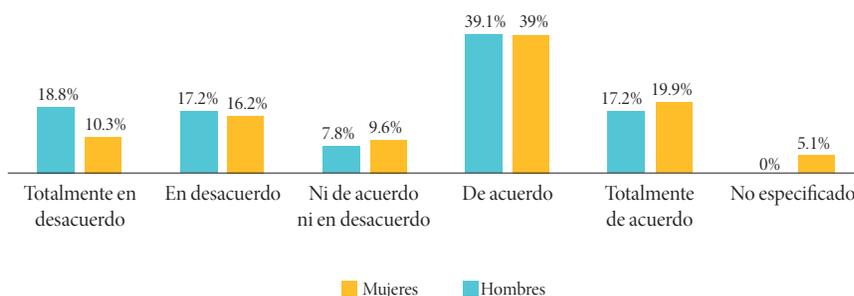
Tanto en la primera como en la segunda afirmación, mujeres y varones tienen posiciones muy similares, pero se distinguen pequeñas diferencias porcentuales: la mayor parte del profesorado no está de acuerdo con la idea del varón como proveedor del hogar, sin embargo, los hombres tienden un

Gráfica 5. Es normal que los varones obtengan mayores ingresos económicos, pues son los proveedores del hogar



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Equidad de género en educación básica de nivel primaria".

Gráfica 6. Las mujeres son maternas por naturaleza



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Equidad de género en educación básica de nivel primaria".

poco más que las mujeres a estar de acuerdo o muy de acuerdo con dicha creencia. Se puede hablar de un cambio significativo en este aspecto. Por otra parte, se encontró que el supuesto de que las mujeres son maternas por naturaleza todavía está fuertemente arraigado. Se registró que hay más mujeres que hombres que están de acuerdo o muy de acuerdo con esta idea.

A partir de estos resultados, se considera que los discursos internacionales y nacionales han tenido repercusiones favorables en la reorganización del orden simbólico de género; empero, aún se requieren acciones

que reafirmen y terminen por desarticular los discursos tradicionales sobre la diferencia sexual. En el siguiente apartado se identifica si las y los docentes se han apropiado de tecnologías adecuadas para transmitir saberes con perspectiva de género.

Tecnologías disidentes del poder

Las tecnologías del poder frecuentemente han sido conceptualizadas como herramientas para difundir discursos hegemónicos que están cargados de significados de género, los cuales contribuyen a la reproducción de un orden androcéntrico;⁵⁵ no obstante, pueden ser usadas como canales para los discursos disidentes o contrahegemónicos.⁵⁶ Esta es la acepción que se sigue en este capítulo. En el discurso internacional sobre equidad de género se pide a los gobiernos:

La creación de un entorno educacional y social en el que se trate en pie de igualdad a las mujeres y los hombres y a las niñas y los niños [...] y en el que los recursos educacionales promuevan imágenes no estereotipadas de las mujeres y de los hombres.⁵⁷

En este sentido, algunas de las estrategias que se plantean en las políticas internacionales⁵⁸ en el ámbito educativo, y que tienen aplicaciones en las aulas, son:

Formular recomendaciones y elaborar planes de estudio, libros de texto y material didáctico libres de estereotipos basados en el género para todos los niveles de enseñanza, incluida la formación de personal docente, en colaboración con todos los interesados: editoriales, profesores, autoridades públicas y asociaciones de padres; Elaborar programas de enseñanza y material didáctico para docentes y educadores que aumenten la comprensión de la condición,

⁵⁵ Teresa de Lauretis, "La tecnología del género", Ana María Bach y Margarita Roulet (trad.), *Mora*, núm. 2, p. 19.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 33.

⁵⁷ Estados Parte, *Declaración y Plataforma...*, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁸ Las políticas públicas son, en sí mismas, tecnologías del poder.

el papel y la contribución de la mujer y el hombre en la familia [...] y en la sociedad [...] Elaborar programas de capacitación y materiales didácticos para docentes y educadores que aumenten la comprensión de su propio papel en el proceso educativo, con miras a proporcionarles estrategias eficaces para una enseñanza con orientación de género [...] Elaborar programas de educación en materia de derechos humanos que incorporen la dimensión de género en todos los niveles de la enseñanza.⁵⁹

De manera similar, en la política educativa nacional del periodo 2013-2018 se insiste en el diseño de programas educativos y libros de texto para alumnos, docentes y tutores con perspectiva de género, así como en una formación docente sensible al género:

Incorporar en los planes y materiales de estudios las perspectivas de igualdad entre mujeres y hombres, de derechos humanos y de no discriminación. Las áreas competentes revisarán los planes y materiales de estudio permitiendo la incorporación de las perspectivas de igualdad entre mujeres y hombres, de derechos humanos y de no discriminación con el propósito de eliminar los estereotipos de género en nuestro país y contribuir a la prevención de la violencia contra las mujeres.⁶⁰

En el mismo documento se sugiere la creación de un mecanismo de detección, sanción y prevención de violencia laboral, docente, de género, institucional y familiar, entre otras, con la finalidad de proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas en el sistema educativo.⁶¹

En la dimensión local, a partir del análisis del instrumento aplicado se encontró que 49.5% del profesorado en Cuautla tiene conocimiento sobre materiales didácticos para tratar el tema en cuestión en el aula; de este total, los varones representan 56.3%. Por lo tanto, la proporción de mujeres que no conocen dichos materiales es mayor que la de sus pares varones. Estas cifras sí son alarmantes, no sólo por la diferencia entre sexos, sino

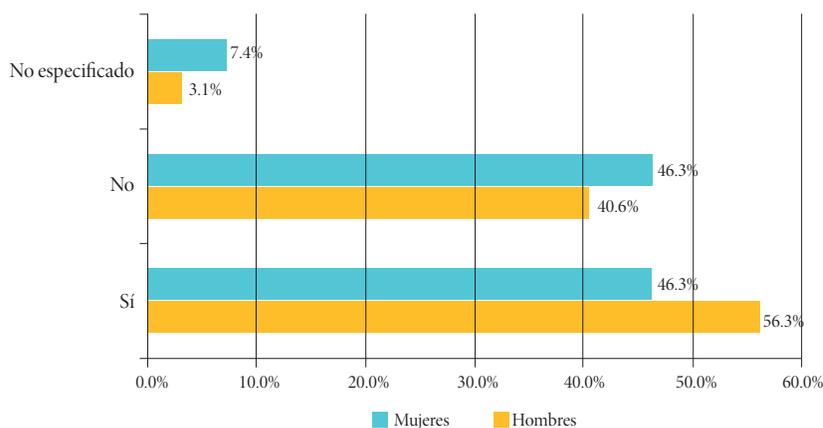
⁵⁹ *Ibid.*, p. 32.

⁶⁰ SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018..., *op. cit.*, p. 73.

⁶¹ *Ibid.*, p. 71.

porque casi la mitad de las y los docentes (44.5%) no conoce una de las herramientas básicas en la formación en valores para la equidad (gráfica 7). La situación se aprecia anómala porque los libros de texto de las y los alumnos contienen una perspectiva de género transversal y se enfatiza el eje en la materia de civismo. Aunado a las observaciones realizadas en campo y a algunos testimonios informales de las y los docentes, este hallazgo lleva a considerar que las clases aún no son guiadas desde un enfoque de género transversal, que hay cierta desvalorización de la asignatura clave para la institucionalización de una ciudadanía inclusiva y equitativa, y que existen fallas en la distribución de los materiales y herramientas didácticas.

Gráfica 7. ¿Tiene conocimiento de materiales didácticos para tratar el tema de la equidad de género?

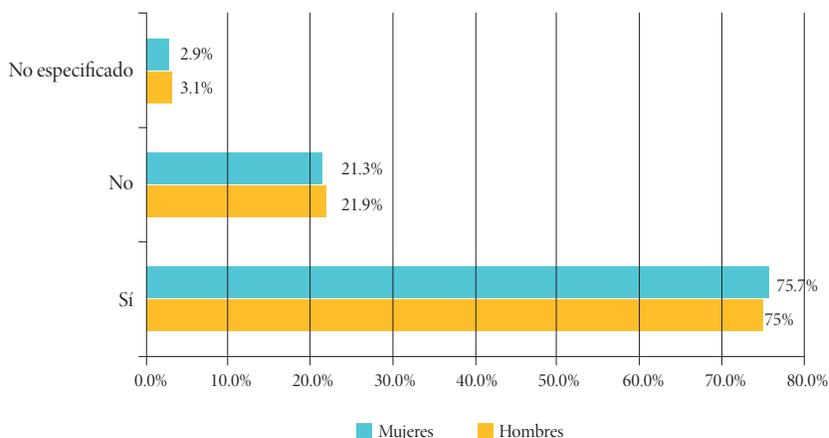


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Equidad de género en educación básica de nivel primaria".

Pese a los datos anteriores, se identificó que la gran mayoría de las y los profesores sí ha utilizado alguna estrategia para la inclusión de la perspectiva de género en el aula (gráfica 8). Por tanto, se da por supuesto que las y los docentes sí se han apropiado de los saberes que contiene el discurso global y nacional sobre equidad de género, pero que aún no se logra la plena materialización del mismo en las prácticas pedagógicas. Probablemente, esto se deba a la escasez de recursos didácticos e infraestructura en el sistema educativo, tal como lo indicó 48.5% de las y los profesores encuestados

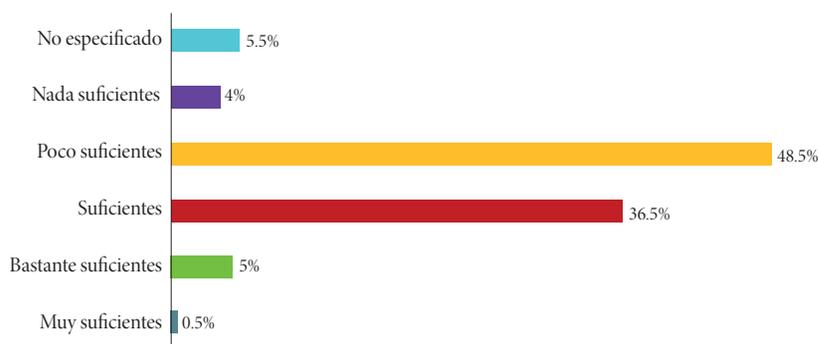
cuando se les preguntó si los materiales didácticos que les proporcionan las instituciones educativas eran suficientes (gráfica 9).

Gráfica 8. ¿Ha utilizado o utiliza alguna estrategia en el aula para tratar el tema de la equidad de género?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Equidad de género en educación básica de nivel primaria".

Gráfica 9. ¿Qué tan suficientes son las herramientas que le han proporcionado para impulsar la perspectiva de género como tema transversal en las aulas?

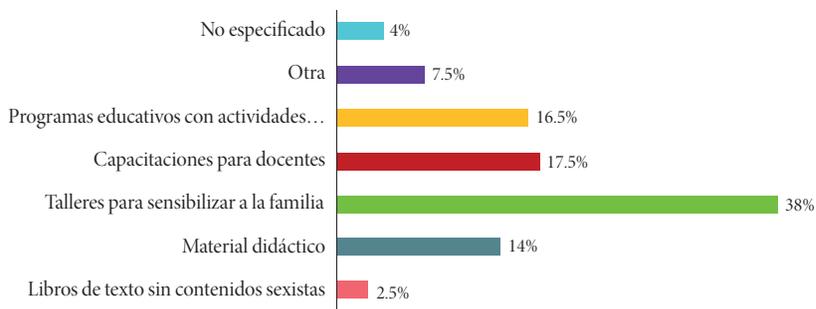


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Equidad de género en educación básica de nivel primaria".

Aciertos y vacíos de las políticas educativas para la equidad de género

A lo largo de este capítulo se destacó que el discurso de justicia social contenido en las políticas globales está fuertemente vinculado al de las políticas educativas nacionales, y también al de las y los docentes de Cuautla, Morelos. Esto se debe, posiblemente, a que el tema del reconocimiento de la otra/del otro se ha tratado desde hace décadas. Los discursos de género macro y meso igualmente están estrechamente relacionados, pero aún existe una brecha con respecto al nivel micro. Puede que sea así debido a lo complejo que es desarticular un discurso inscrito en las mentes y en los cuerpos, lo cual requiere de una revolución epistémica y de acciones para reducir las desigualdades estructurales. De igual forma, tanto en el discurso internacional como en el nacional se incentiva el uso de estrategias que sirven como tecnologías del poder. En el nivel local también se observó el uso de estrategias para desarticular el discurso tradicional, pero con algunos vacíos en cuanto a la materialización de los instrumentos, es decir, hay escasez de insumos e irregularidades en su distribución.

Gráfica 10. ¿Cuál herramienta es más necesaria para incluir la perspectiva de género en el aula?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta "Equidad de género en educación básica de nivel primaria".

Uno de los obstáculos para profundizar el discurso de la equidad de género es que no se ha indagado acerca de las opiniones y necesidades de las y los agentes de la educación. ¿Quiénes mejor que ellas y ellos para evaluar los aciertos y vacíos de las políticas educativas para la equidad de género? Al

respecto, 38% de los docentes señaló que una de las herramientas necesarias para incluir la perspectiva de género en el aula es implementar talleres para la sensibilización de la familia (gráfica 10).

En este sentido, se observó que los discursos macro y meso hacen hincapié en la elaboración de materiales didácticos, así como en la formación docente, pero ha minimizado a los padres y tutores. Si bien se reconoce la importancia de que se les concientice sobre la equidad por su responsabilidad en la formación de las y los niños, no se contempla ningún tipo de mecanismo de instrucción para abordar el tema en casa. Sólo se establece la generación de campañas mediáticas para sensibilizar a la población en general.⁶²

Consideraciones finales

A manera de cierre, un aspecto que requiere reflexionarse es la resistencia al cambio. Dado que las personas tienden a buscar lo conocido, cuando se enfrentan a nuevas perspectivas suelen rechazarlas, porque implican conflictos que conllevan cierta inestabilidad, incertidumbre y miedo. Por lo tanto, las transiciones suelen ser lentas y precisan de actos recursivos para legitimar el discurso “extraño” como parte del orden social. En este sentido, hemos de insistir en la búsqueda de alternativas para favorecer la apertura a otras identidades y enfoques, además de contribuir individual y colectivamente, con acciones constantes, para transgredir las estructuras androcéntricas. Para ello se precisa de dos elementos: uno es revisar constantemente las ideas que motivan la acción, con la finalidad de evitar generar otras desigualdades; y el otro es reconocer que las condiciones de desigualdad estructural restringen las alternativas para la acción.

Otro punto por resaltar es la importancia de ver al género más allá de lo binario, es decir, repensar el marco epistémico que guía la investigación. En este texto solamente se analizaron las inequidades entre mujeres y varones; no obstante, se considera imprescindible ahondar en los estudios sobre diversidad sexual. Es preciso comentar que, si bien en la política educativa internacional y nacional ya se trata el tema, éste aún no es bien recibido por

⁶² Estados Parte, *Declaración y Plataforma...*, op. cit., p. 31.

la totalidad del profesorado en Cuautla. A partir del análisis de los ítems de la encuesta sobre las identidades sexo-genéricas, se identificó muy poco reconocimiento del otro en su diversidad sexual, especialmente en lo que se refiere a las personas que se identifican como “trans”.

Pese a lo anterior, se puede concluir que sí hay posibilidades de transformación. Aunque han transcurrido siglos desde los inicios de la lucha feminista y los cambios han sido lentos, ver resultados positivos es un incentivo para continuar la búsqueda hacia la justicia social.

Expectativas laborales de estudiantes de licenciatura

El caso de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla*

Jorge Ariel Ramírez Pérez**

Introducción

En las actuales sociedades del conocimiento, la realización de estudios universitarios es la gran promesa para que las personas tengan mayores posibilidades de encontrar empleo. El gobierno mexicano, como muchos otros, ha establecido metas para incrementar la matrícula en el sistema universitario. Así, para el 2018 se propuso una cobertura del sistema de educación superior del 40%, para hombres y para mujeres.¹ Diversas investigaciones han mostrado que contar con estudios superiores permite a las personas tener mayores ingresos² y disminuye el riesgo de desocupación; sin embargo, estas mismas investigaciones han mostrado que el origen social de los profesionistas juega un papel importante en su trayectoria y destino laboral, de modo que orígenes sociales bajos conducen a rutas laborales precarias; mientras que orígenes menos precarios conducen a mejores condiciones laborales.

Otros trabajos han mostrado que el mercado laboral de profesionistas se encuentra jerarquizado, de manera que ciertas ocupaciones tienen

* Esta investigación fue posible gracias al financiamiento otorgado por la Secretaría de Educación Pública, a través del Programa para el Desarrollo Profesional Docente del Tipo Superior (PRODEP) en 2014, No. de Oficio: SA/DGSA/DEMP/2020/14.

** Profesor investigador en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la UAEM.

¹ Secretaría de Educación Pública, *3er informe de labores, 2014-2015*, México, pp. 1-202. http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf, consultado en febrero de 2017.

² Iván Alejandro Salas Durazo y Favio Murillo García, "Los profesionistas universitarios y el mercado laboral mexicano: convergencias y asimetrías", *Revista de la educación superior*, núm. 165, 2013, pp. 63-81.

mayor demanda, fundamentalmente en ciudades insertas en procesos globales;³ en las ciudades que se encuentran lejos de los círculos globales, son otras profesiones las que cuentan con prestigio y demanda laboral.

Existe, pues, una diversidad de rutas hacia la inserción al mercado laboral de los profesionistas, y en ello influyen muy diversos factores.⁴ Al hacer políticas públicas en términos educativos es necesario investigar el modo en que actúan los aspectos familiares, escolares y societales, y aquellos que son propios del mercado laboral.

Por sí misma, la educación superior no puede resolver los problemas de inserción laboral de los profesionistas; se precisa identificar y entender los elementos que intervienen en la configuración de la heterogeneidad de rutas para incorporarse al mercado laboral. El presente capítulo pretende contribuir a la comprensión de algunos de los factores familiares y escolares que inciden en las trayectorias que conducen a la inserción laboral de los profesionistas universitarios. Se concentra en analizar el papel que juegan el tipo de licenciatura y el semestre cursado, el capital económico, el capital cultural y el capital social, y la mayor o menor claridad que tienen los estudiantes de licenciatura de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC), de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), respecto de su futura inserción laboral.

El presente documento se compone de una primera sección donde se explora la literatura sobre el tema, con el fin de plantear la pertinencia del presente estudio; en la segunda sección se plantea un marco teórico fundando en la teoría de los campos y de los capitales de Bourdieu. En seguida se delinea la metodología utilizada para realizar la investigación. Después se presentan los hallazgos; primero se muestra el mercado laboral de México, el del estado de Morelos, el de la región oriente del estado de Morelos y el del municipio de Cuautla, lugar donde se encuentra ubicada la FESC. Posteriormente se analizan los resultados de la encuesta levantada a estudiantes de licenciatura de la FESC y se argumenta que existe una falta

³ Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira, "Las vicisitudes de la inclusión laboral en los albores del siglo XXI: trayectorias ocupacionales y desigualdades sociales entre jóvenes profesionistas mexicanos", *Estudios sociológicos*, núm. 88, 2012, pp. 3-43.

⁴ Miguel Ángel Casillas, Juan Carlos Ortega y Verónica Ortiz, "El circuito de la educación precaria en México: una imagen del 2010", *Revista de la educación superior*, vol. 44, núm. 173, 2015, pp. 47-83.

de claridad en torno a los posibles espacios de una futura inserción laboral. Finalmente, se termina con unas breves conclusiones.

El estudio de las expectativas laborales

Son pocas las investigaciones que se han planteado indagar acerca de las expectativas laborales de los estudiantes universitarios. Unas exploran qué esperan los jóvenes del mercado laboral;⁵ y se han hecho algunas aproximaciones desde la perspectiva de género a egresados, de modo que se trata más bien de estudios retrospectivos con la finalidad de indagar cómo estudiantes de alto desempeño se incorporaron de manera exitosa al mercado de trabajo. Los hallazgos de estas investigaciones muestran que la inserción laboral de las mujeres es más baja que la de los varones, debido a que ellas organizaban su tiempo según los roles de género tradicionales desde que eran estudiantes, es decir, dedicaban más tiempo a actividades de cuidado y atención a amigos y familiares que los hombres.⁶

Otros trabajos han indagado sobre las expectativas que estudiantes de enfermería y psicología tienen sobre su futuro empleo. Estas investigaciones se han orientado a rastrear las características deseables de los empleos que les gustaría tener a los estudiantes,⁷ pero se han hecho desde el campo de la psicología, por lo que no indagan acerca de la dimensión social en la construcción de tales expectativas, es decir, acerca de aquellos elementos sociales que posibilitan la construcción de los ideales del empleo, y aquéllos que generan diferencias sociales. Investigaciones semejantes, para el caso

⁵ Leonardo Pineda Serna, Mauricio Rojas y Johana Linares, "La formación de calidad y el optimismo por el futuro laboral de los jóvenes en la universidad", *Investigación & Desarrollo*, vol. 19, núm. 2, 2011, pp. 298-319; Francisco Paz Rodríguez, Norma Betanzos Díaz y Noemí Uribe-Barrera, "Expectativas laborales y empleabilidad en enfermería y psicología", *Aquichan*, vol. 14, núm. 1, 2014, pp. 67-78; Mariel Golik, "Las expectativas de equilibrio entre vida laboral y vida privada y las elecciones laborales de la nueva generación", *Cuadernos de administración*, vol. 26, 2013, pp. 107-133.

⁶ Josefina Guzmán Acuña, "Altas calificaciones, bajas expectativas profesionales: mujeres egresadas de la universidad con altos promedios académicos y su incorporación al mercado laboral", *Revista internacional de ciencias sociales y humanidades*, vol. 16, 2006, pp. 127-145.

⁷ Francisco Paz Rodríguez *et al.*, "Expectativas laborales y empleabilidad... *op. cit.*

de España, han mostrado que los estudiantes de sociología y trabajo social hacen estudios de licenciatura con la esperanza de encontrar un buen empleo y así poder ganar dinero.^{8, 9}

Otras investigaciones, si bien no indagan directamente acerca de las expectativas laborales, sí dan cuenta de cómo los contextos locales, más o menos vinculados a procesos globales, el prestigio de las profesiones, los capitales con que cuentan los estudiantes, la experiencia laboral, la capacidad de agencia y el género son factores determinantes en la inserción laboral y en la generación de desigualdad en la inserción laboral.¹⁰

Investigaciones más orientadas a la construcción de expectativas laborales de estudiantes universitarios han encontrado, en España, que los estudiantes tienen una relativa confianza en que su formación universitaria les permitirá encontrar un empleo. El análisis distingue el efecto que tienen diferentes factores en la mayor o menor confianza para encontrar empleo. Al considerar el tipo de licenciatura, encuentran que son más optimistas aquéllos inscritos en carreras de mayor demanda laboral, como las ciencias de la salud y carreras tecnológicas, mientras que los que provienen de las humanidades tienen expectativas más bajas. El factor edad influye de manera que, al incrementarse, disminuyen las expectativas. Finalmente, se ha encontrado que la escolaridad de los padres es un factor determinante en las expectativas: a mayor escolaridad de los padres, mayor nivel de expectativas laborales y de futuro.¹¹

⁸ R. Suriá Martínez (coord.), E. Villegas Castrillo, A. Rosser Limiñana y J. Rebollo Alonso, "Motivación y expectativas de los estudiantes universitarios sobre su carrera universitaria", 2012. <https://web.ua.es/en/ice/jornadas-redes-2012/documentos/oral-proposals/245067.pdf>, consultado el 12 de junio de 2017.

⁹ José Manuel Pastor, Carlos Peraita e Irene Zaera (2013), "Expectativas laborales y de futuro de los universitarios españoles", *XXII Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*, A Coruña, 4 y 5 de julio de 2013.

¹⁰ Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira, "Las vicisitudes de la inclusión laboral en los albores del siglo XXI: trayectorias ocupacionales y desigualdades sociales entre jóvenes profesionistas mexicanos", *Estudios sociológicos*, núm. 88, 2012, pp. 3-43.

¹¹ José Manuel Pastor, Carlos Peraita e Irene Zaera, "Expectativas laborales y de futuro de los universitarios españoles", *XXII Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*, 4 y 5 de julio de 2013, pp. 1-30. <http://2013.economicsofeducation.com/user/pdfsiones/030.pdf>, consultado el 10 septiembre 2015.

Para el caso de Estados Unidos se han hecho investigaciones acerca de las expectativas laborales de los estudiantes universitarios. Así, Tess Burick¹² encuentra que los estudiantes tienen incertidumbre en cuanto al lugar, el estilo de vida y la vocación, que resuelven por medio de las interacciones con sus compañeros. Pero éstos no son confiables, de modo que se precisa de apoyos institucionales. Por otra parte, cada tipo de licenciatura tiene un impacto distinto en las expectativas del mundo del trabajo, pues cada una demanda diferentes habilidades y destrezas. Las licenciaturas ponen diferentes énfasis en actividades prácticas. Un recurso importante de la construcción de las expectativas son las prácticas profesionales y el contar con un empleo relacionado con lo que se está estudiando.

Por su parte, Chandra Mason¹³ indaga en su tesis doctoral el papel que juegan las experiencias educativas en tanto influencias potenciales y fuentes relevantes de información para la construcción de expectativas familiares y laborales en estudiantes universitarios. De acuerdo con sus hallazgos, la influencia de las experiencias educativas en la formulación de las expectativas laborales y familiares es más fuerte en los estudiantes que están próximos a terminar sus estudios de licenciatura; así, tener mejores experiencias educativas en las que se obtienen logros personales, influye no sólo en el desarrollo de habilidades cognitivas para la escuela, sino también en el sentido de prever el espacio laboral donde se desempeñará el egresado y cómo combinará su situación laboral con la formación de un hogar.

En el caso mexicano, se ha estudiado cómo los orígenes sociales influyen en las representaciones que los estudiantes se hacen de sus profesiones y, a partir de ahí, las expectativas que construyen. Estos trabajos muestran que el factor del origen social se encuentra presente desde la elección de una carrera —como es el caso de medicina y enfermería, que fueron las licenciaturas donde se hizo la investigación. A través del concepto de capital cultural y origen social, los autores encuentran que la licenciatura en medicina se

¹² Tess C. Burick, "Envisioning life after college: Constructing college students' expectations of the work world", *Communication studies. Undergraduate publications, presentations and projects*, paper 70, 2014. http://pilotscholars.up.edu/cst_studpubs/70, consultado el 19 de marzo de 2017.

¹³ Chandra D. Mason, "We are all stories in the end, I want mine to be a good one": College Students' Work-Family Expectations and the Role of Educational Experiences", *CUNY Academic Works*, 2015. http://academicworks.cuny.edu/gc_etds/590, consultado el 06 de julio de 2017.

compone principalmente de estudiantes de origen social más alto que los que ingresan a carreras como enfermería. De la misma manera, tienen expectativas laborales más altas quienes provienen de orígenes sociales más altos.¹⁴

El papel del origen social y las pautas de socialización en torno al género siguen ocupando un papel importante para comprender las expectativas de roles futuros.¹⁵ Orígenes sociales bajos se asocian a expectativas de roles tradicionales, mientras que orígenes sociales más altos se asocian a roles menos tradicionales y expectativas más orientadas al trabajo y menos a la formación de una unión.

En el presente estudio interesa indagar qué elementos influyen en la construcción de expectativas laborales de los estudiantes de licenciatura de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; de manera particular, se busca conocer cuánta claridad tienen los estudiantes de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla sobre su futura inserción laboral y los factores sociales que ayudan a comprender esta mayor o menor claridad en sus expectativas.

La perspectiva de los capitales para entender la claridad en las expectativas laborales

Las expectativas son estados o posiciones futuras que se esperan alcanzar dada una serie de elementos que se han venido construyendo, y se edifican sobre lo que se tiene en el presente. Pueden existir expectativas más o menos claras y posibles; la claridad y posibilidad en la formulación de las expectativas están en función de la correspondencia entre la socialización que las personas han recibido, las posiciones que han ocupado y las posibilidades objetivas o las condiciones estructurales en el presente.

¹⁴ Silvia Leticia Piñero Ramírez, "Jóvenes universitarios: desigualdades socioculturales y diversidad de representaciones en torno a la profesión", *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, vol. 10, 2012, pp. 33-45.

¹⁵ Nureya Abarca, Naisa Gormaz y Pedro Leiva, "Expectativas de roles futuros de estudiantes universitarios en Chile", *Universitas psychologica*, vol. 11, núm. 2, 2012, pp. 405-414.

Las expectativas siempre están en función de los recursos y habilidades con que se enfrenta el presente; como señala Waisanen,¹⁶ la expectativa depende de cómo se ubiquen los sujetos en relación con el grupo con el que esperan competir. Su posicionamiento depende de la tarea a desarrollar, de las habilidades que se tienen respecto a la tarea demandada y frente al grupo social con el que se va a competir. Los logros en cierta manera son condicionados por las valoraciones que se tienen de sí, del grupo al que se pertenece, en el cual se han formado las habilidades, y del grupo con el que se compete.¹⁷ Bourdieu ha planteado las expectativas desde el ángulo del *habitus*, cuya composición permite a los jóvenes identificar sus habilidades y disposiciones para jugar en determinados campos, bajo una lógica práctica que lleva a decidir jugar o no, según se cuente con capitales relevantes para dicho campo.¹⁸

En términos sintéticos, pues, tenemos que, para comprender las expectativas de los jóvenes precisamos conocer su pasado a través de entender la socialización a la que han estado expuestos y que configuran su *habitus*. Esto permite entender con qué habilidades y recursos cuentan en el presente, ya que son éstos los que se movilizan en los distintos campos de la vida social, precisamente como antecedentes necesarios de sus expectativas. De esta manera, podemos estudiar la coincidencia entre las expectativas y las posibilidades objetivas.

Para conocer las expectativas de los estudiantes universitarios se requiere identificar la socialización a la que han estado expuestos y los recursos o capitales a los que tienen acceso, dadas las formas de participación y según sus posiciones dentro del espacio o campo escolar. Con estos elementos estaremos en condiciones de entender cómo y en qué campos¹⁹ esperan jugar o hacer invertir sus capitales.

¹⁶ F. B. Waisanen, "Self-attitudes and performance expectations," *The sociological quarterly*, vol. 3, 1962, pp. 208-219.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Pierre Bourdieu, *Meditaciones pascalianas*, Anagrama, Madrid, 1999.

¹⁹ La vida social se desenvuelve en sectores del mundo social. Estos sectores son los campos que se reconocen analíticamente al observar lo "que está en juego y los intereses específicos, que son irreducibles a lo que se encuentra en juego en otros campos o a sus intereses propios y que no percibirá alguien que no haya sido construido para entrar en ese campo". Pierre Bourdieu, "Algunas propiedades de los campos", en *Sociología y cultura*, Grijalbo, México, 1990, p. 110.

Como en todo espacio social, la posición ocupada es resultante de los distintos poderes que se detentan en cada uno de los campos donde interactúan los agentes. Con Bourdieu decimos que la posición social está determinada por “el volumen global de capital que [los estudiantes] poseen y según su composición de capital; es decir, según los pesos relativos de las diferentes especies en el conjunto de sus posesiones”.²⁰ De modo que en todo espacio escolar hay quienes tienen mayores posibilidades de acumular capitales de distintos tipos, lo que les permitirá alcanzar una mejor posición social y una mayor claridad en sus expectativas. Otros tienen menores posibilidades de generar capitales; son jóvenes que suelen proceder de los estratos más bajos, sus padres tienen empleos precarios, y cuentan con muy escasas posibilidades de acumular bienes materiales que fortalezcan su acumulación de capital interiorizado.

Planteamos que, para entender las expectativas de los jóvenes, es necesario identificar cómo han sido socializados, ya que es a través de la socialización que se generan los *habitus*. Los *habitus* son disposiciones que se han incorporado en el individuo debido a las condiciones materiales de existencia y al proceso de socialización. Estas disposiciones generan prácticas compatibles con las condiciones estructurales u objetivas de la realidad del mundo social y, además, tienden a realizarse y actualizarse en el espacio social y en los campos. La generación o génesis de los *habitus* implican la interiorización de esquemas pasados a través de la socialización en el seno familiar, o socialización primaria, pero, además, aseguran que el individuo pueda leer la realidad social en la que se desenvuelve su vida, en los campos donde interviene y en las luchas por el monopolio de los capitales pertinentes para campos específicos. Dichas lecturas le permitan ubicarse en posiciones y trayectorias donde pueda desplegar la potencialidad que le confieren los *habitus*; es decir, ubicar las oportunidades donde los *habitus* tienen mayores posibilidades de actualizarse y de tener éxito, para que haya una correspondencia entre las condiciones objetivas y las disposiciones subjetivas.²¹

²⁰ Pierre Bourdieu, “El espacio social y la génesis de las clases”, *Estudios sobre las culturas*, vol. 3, 1989, pp. 27-55.

²¹ Pierre Bourdieu, *Meditaciones pascalianas*, op. cit., p. 104.

Ahora bien, siguiendo a Bourdieu, los *habitus* mantienen una relación con el porvenir, en la medida que distinguen lo que les es propio de lo que no lo es, de lo que es posible y de lo que es imposible,

[...] de lo que es apropiado de antemano por otros y para otros y de aquello a lo que uno está asignado de antemano. [Así] el *habitus* se determina en función de un porvenir probable que él anticipa y que contribuye a hacer sobrevenir porque lo dice directamente en el presente del mundo presunto, el único que puede conocer.²²

La consecución del futuro implica la disponibilidad de capitales de distintos tipos, así como el conocimiento de las reglas de uso y de inversión de esos capitales, para que, dada una serie de combinaciones, permitan los logros planteados. Así, la construcción de las expectativas de futuro implica el uso creativo y estratégico de los capitales.

No hay fines deseables en términos absolutos o universales. Los fines, los futuros, son determinados o son posibles por la conjunción de diversos factores, unos de orden estructural y otros de orden individual. Ambos se recrean mutuamente. Bourdieu sintetiza esta relación en los conceptos de *habitus* y de *sentido práctico*. El *habitus*, entendido como:

[...] las disposiciones inculcadas perdurablemente por las posibilidades e imposibilidades, las libertades y las necesidades, las facilidades y los impedimentos que están inscritos en las condiciones objetivas, [de modo que] engendran disposiciones objetivamente compatibles con esas condiciones y en cierto modo preadaptadas a sus exigencias. [Así] las prácticas más improbables se ven excluidas, antes de cualquier examen, a título de lo impensable, por esa suerte de sumisión inmediata al orden que inclina a hacer de la necesidad virtud, es decir, a rechazar lo rechazado y a querer lo inevitable.²³

El *habitus* da lugar al *sentido práctico*, es decir, aquellas conductas razonables para quien se ha constituido en una posición social con todas las

²² *Ibid.*, p. 104.

²³ Pierre Bourdieu, *El sentido práctico*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007, p. 88.

posibilidades o imposibilidades que se derivan de las posiciones sociales y de los juegos permitidos en los campos.²⁴ Así, toda acción emprendida por un sujeto tiene sentido para éste, pues está orientada a organizar el mundo social que lo ha constituido. En el caso de las expectativas, si éstas se construyen a partir de las decisiones que se toman en el presente, y en las acciones que se realizan en el presente, y si están orientadas por los *habitus*, que han incorporado el pasado a través de las estructuras en las que ha sido socializado, entonces, las expectativas estarán orientadas a reproducir las posiciones sociales. Las expectativas serían aquéllas que se vislumbran para jugar en los campos donde se pueden desplegar las estrategias que permitan la reproducción y acumulación de capitales, es decir, que permitan mantener la posición social. Esto ayuda a entender la existencia de diferentes expectativas entre los jóvenes, pues los orígenes sociales y las diferencias de género son condicionantes estructurales que forman los *habitus*, y por esta vía, las expectativas.

Como en todo campo, existen posiciones determinadas por los capitales en juego. Estas posiciones no se ocupan sino ejerciendo poder, haciendo uso de los capitales, convirtiendo los que se han forjado de tal modo que permitan a los agentes moverse dentro del campo. Los jóvenes, desde temprana edad, gracias a las interacciones y a los procesos de socialización familiar, van constituyendo capitales que les permitirán irse posicionando en los distintos campos. Para poder participar en el campo laboral se precisa de capital escolar; se trata de un factor muy importante para ir logrando mejores posiciones en el espacio social. El capital escolar se construye de capital cultural en forma material y en forma incorporada, es decir, en forma de disposiciones, conocimientos y actitudes.²⁵ La familia y las redes que posibilita son fuentes importantes en la constitución del capital escolar. La trayectoria académica y las relaciones familiares que la posibilitan inciden en las expectativas laborales de los jóvenes. Las expectativas que tengan de las posiciones que irán ocupando en el campo laboral son resultado de una construcción paulatina en los hogares y en las aulas.

²⁴ Pierre Bourdieu, *Meditaciones pascalianas*, op. cit., p. 187.

²⁵ Pierre Bourdieu, "Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social", en *Poder, derecho y clases sociales*, Desclée de Brouwer, Madrid, 2001, pp. 131-164.

A partir de estos elementos teóricos es que nosotros buscamos comprender las expectativas de los estudiantes universitarios, entendidas como las posibilidades objetivas que ellos vislumbran de jugar sus capitales en campos particulares, dadas las posiciones sociales objetivas que ocupan en el espacio social. La claridad en las expectativas estaría, por tanto, en función de los capitales acumulados, de modo que, a mayores capitales, mayor claridad en las expectativas, y viceversa.

Dados los elementos teóricos delineados, y la revisión de la literatura, los factores que se espera que influyan en la construcción de las expectativas laborales de los estudiantes de licenciatura tienen que ver con la dimensión familiar, la escolar y la socio-comunitaria. Éstos son elementos estructurales que ayudan a entender la mayor o menor claridad de las expectativas laborales que construyen los estudiantes universitarios.

La dimensión familiar incluye el tamaño de la familia, el ingreso por trabajo de los padres, la escolaridad de los padres y los bienes materiales con que se cuenta en el hogar. Todos ellos son elementos que ofrecen un entorno familiar de posibilidades a los estudiantes universitarios para generar aspiraciones y guiar sus conductas para alcanzarlas. Así, entornos desfavorables o precarios, con desventajas sociales, implican mayores dificultades para construir expectativas y conducir las acciones cotidianas para alcanzarlas.

Estos entornos familiares proveen de las condiciones objetivas desde las que se construyen los capitales, los *habitus* y las expectativas; por esa razón nos concentraremos en explorar la interacción entre capitales y claridad en las expectativas laborales.

Metodología

Para alcanzar los objetivos planteados se diseñó una encuesta representativa por licenciatura, que se aplicó a un total de 486 estudiantes, 45% del total de la matrícula de licenciatura de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la UAEM: 181 eran estudiantes de Psicología, que representan al 30% de la matrícula total de esa licenciatura; la muestra de la licenciatura en Derecho fue de 52%, es decir, 110 estudiantes; en Sociología se encuestaron 31 estudiantes, 46% de la matrícula de esa carrera; en Economía se encuestó

al 71%, es decir, 32 de 45 estudiantes. Finalmente, se encuestaron 132 estudiantes de la licenciatura en Relaciones Públicas, de una matrícula de 174 estudiantes (76%). Todos los semestres están representados con al menos 30% de la matrícula. Dado que se contaba con los datos del universo poblacional, por semestre y licenciatura, se calcularon ponderadores para expandir la muestra. La encuesta se levantó en el mes de marzo del año 2015.

De los que respondieron la encuesta, 146 son hombres (30%) y 334 mujeres (69%); 6 no especificaron su sexo. Las edades van de los 18 a los 52 años, con una media de 21 años y mediana de 21 años; el mayor número de edades se concentra entre los 19 y 22 años. La mayoría de los estudiantes son solteros (88%) y 10.3% estaban en una unión de pareja o habían estado en alguna. Los principales municipios de residencia de los estudiantes son Cuautla —lugar donde se encuentra la facultad— (43.4%); Ayala, al sur de Cuautla (14.2%); Yecapixtla (7.8%) y Yautepec (6%) —el primero colinda al poniente con Cuautla y el segundo al norte. En general, la mayoría de los estudiantes residen en la región Oriente del estado de Morelos (81.3%).²⁶ Los semestres en que se encontraban estudiando los estudiantes se distribuye de la siguiente manera: 34% en segundo semestre; 28% en cuarto; 18% en sexto; 13% en octavo y 6% en décimo semestre.²⁷

La calificación general de los estudiantes tiene una media y mediana de 8.5, con una moda de 8.0 (25.4%). La escolaridad de los padres es de secundaria o menos (57.1% para los padres y 57.7% para las madres). El ingreso económico total por hogar fue de 8,179 pesos mensuales, con una mediana de 5,556 pesos. El número de miembros del hogar fue de 4 en promedio, mediana y moda, con una desviación estándar de 1.6. En general se trata de estudiantes que viven en el seno de familias pequeñas, con padres con escolaridad menor de preparatoria e ingresos menores a los 5 salarios mínimos mensuales.

²⁶ Los municipios que componen la región Oriente del estado de Morelos son: Atlatlahucan, Achiapan, Ayala, Cuautla, Jantetelco, Jonacatepec, Ocuituco, Temoac, Tepalcingo, Tetela del Volcán, Yecapixtla y Zacualpan.

²⁷ Es importante mencionar que sólo la licenciatura en Relaciones Públicas cuenta con un plan de estudios de 10 semestres. La licenciatura en Derecho es de reciente creación y cuenta solamente con dos generaciones, por lo que solamente tiene estudiantes hasta cuarto semestre.

El cuestionario consideró datos sociodemográficos de los estudiantes y sus familias; además, incluyó preguntas en torno a las expectativas laborales de los estudiantes. Para levantar esta información se formuló una pregunta abierta indicando que anotaran tres espacios laborales donde tenían la seguridad que se insertarían al egresar. Las preguntas fueron codificadas en cuatro categorías, que dan cuenta de la mayor o menor claridad del espacio laboral donde vislumbran integrarse al finalizar sus estudios.

Dado que se buscaba identificar el peso de los capitales económico, social y cultural en la constitución de las expectativas de los estudiantes, se hicieron preguntas pertinentes para captar los distintos tipos de capitales. Para el capital económico se registró el ingreso de los padres; para el capital social, se hicieron preguntas respecto al tiempo destinado a salir con amigos, convivir con familiares y con profesores, entre otros; para captar el capital cultural en su forma material se preguntó sobre la presencia de diferentes bienes materiales; y para captar el capital cultural en su forma inmaterial se indagó sobre el tiempo dedicado a leer, a estudiar por cuenta propia, y a otras actividades que estimulan la formación de capital cultural. A partir de las preguntas que capturaban los distintos tipos de capitales, se construyeron índices.

Situación laboral de los profesionistas en México, Morelos y Cuautla

Con el objetivo de ver el entorno laboral en el que viven los estudiantes de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, nos dimos a la tarea de indagar algunos indicadores de las personas según nivel de escolaridad, a partir de una muestra del 10% del Censo General de Población Vivienda de 2010 agrupada en dos categorías: 1) con estudios menores a licenciatura, y 2) con estudios de licenciatura. El análisis se hizo para personas en edades de 18 a 65 años para todo el país, para el estado de Morelos, para la región Oriente del estado (12 municipios), y para el municipio de Cuautla.

De acuerdo con la muestra del 10% del Censo de Población y Vivienda de 2010 (INEGI), en el país, en Morelos, en la región Oriente de Morelos y en el municipio de Cuautla, contar con estudios de licenciatura genera mayores posibilidades de evitar el desempleo, si bien esto no sucede igual para hombres y mujeres. En las diferentes entidades federativas prevalece

una desigualdad de género que hace que las mujeres tengan menores posibilidades de acceder al empleo, aunque también es cierto que cada vez más mujeres se abren espacio en el mercado laboral.

Las tasas de desocupación son mayores para hombres y mujeres con estudios inferiores a licenciatura. De acuerdo con el cuadro 1, las tasas de desocupación son menores para aquellas personas que cuentan con estudios de nivel licenciatura, tanto en el país como en el estado de Morelos, en la región Oriente del estado y el municipio de Cuautla. Como ya mencionamos, las tasas de ocupación sistemáticamente son menores para el caso de las mujeres, en los cuatro ámbitos territoriales considerados; sin embargo, también se nota que son mucho mayores para las mujeres profesionistas: ser profesionista incide en una menor probabilidad de que las mujeres se dediquen a las labores domésticas.

Cuadro 1. Ocupación de población de 18 a 64 años, según sexo y nivel de escolaridad, por regiones, 2010

Región	Ocupación	Hombres		Mujeres	
		Menos de licenciatura (%)	Licenciatura (%)	Menos de licenciatura (%)	Licenciatura (%)
México	Ocupados	92.6	95.6	39.7	76.2
	Desocupado	5.7	3.8	1.0	2.7
	Quehaceres del hogar	1.0	0.4	58.7	20.8
	No especificado	0.8	0.3	0.6	0.3
Morelos	Ocupados	92.9	95.8	47.4	77.9
	Desocupado	5.5	3.4	1.2	2.0
	Quehaceres del hogar	1.1	.5	51.0	20.0
	No especificado	0.5	0.3	0.4	0.1
Región Oriente	Ocupados	93.1	95.8	42.9	82.1
	Desocupado	5.2	3.5	0.6	1.3
	Quehaceres del hogar	1.1	0.5	56.2	16.4
	No especificado	0.6	0.2	0.3	0.2
Cuautla	Ocupados	94.6	96.7	52.4	84.4
	Desocupado	4.4	2.7	.7	1.3
	Quehaceres del hogar	0.7	0.6	46.8	14.2
	No especificado	0.3	0.0	0.1	0.1

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2010, Muestra del 10% del Censo General de Población y Vivienda.

Finalmente cabe resaltar que las tasas de ocupación son ligeramente mayores cuando afinamos la mirada en términos geográficos, es decir, conforme nos acercamos a Cuautla vemos que las tasas de ocupación se incrementan tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, esto no necesariamente implica que los empleos sean dignos, esto es, que cuenten con las prestaciones y las remuneraciones que posibiliten una vida digna.

En efecto, como puede verse en el cuadro 2, al considerar el número de prestaciones laborales, de un total de seis,²⁸ sistemáticamente quienes cuentan con estudios inferiores a licenciatura perciben menos prestaciones que los que tienen licenciatura. Por otra parte, se observa que, conforme bajamos de escala geográfica, los trabajadores que perciben menos prestaciones

Cuadro 2. Estadísticos descriptivos de número de prestaciones laborales. Hombres, según nivel de escolaridad y región, 2010

Estadísticos descriptivos	Número de prestaciones laborales que recibe							
	Menos de licenciatura, México	Licenciatura, México	Menos de licenciatura, Morelos	Licenciatura, Morelos	Menos de licenciatura, región Oriente	Licenciatura, región Oriente	Menos de licenciatura, Cuautla	Licenciatura, Cuautla
N	21,026,364	4,060,700	329,395	65,729	88,543	11,120	33,009	6,056
Media	1.5	2.8	1.1	2.5	0.8	2.1	1.1	1.9
Desviación estándar	2.2	2.5	2.0	2.5	1.7	2.4	1.9	2.4
Deciles	I	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	III	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	III	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	IV	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	V	0.0	4.0	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0
	VI	0.0	5.0	0.0	4.0	0.0	3.0	0.0
	VII	2.0	5.0	0.0	5.0	0.0	4.0	0.0
	VIII	4.0	5.0	3.0	5.0	1.0	5.0	3.0
	IX	5.0	6.0	5.0	6.0	4.0	6.0	5.0
	X	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2010. Muestra del 10% del Censo General de Población y Vivienda.

²⁸ Las prestaciones registradas en el Censo de Población y Vivienda fueron: servicio médico (IMSS, ISSSTE u otro), aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, reparto de utilidades o prima vacacional, ahorro para el retiro (SAR o AFORE) y otras prestaciones.

tienden a aumentar. Así, si consideramos el decil V, que refiere a la mediana, para el país es de 4 prestaciones laborales para el 50% de los ocupados con licenciatura; de 2 para los de Morelos y de cero para los ocupados con licenciatura en la región Oriente y en Cuautla. De manera semejante, la precariedad laboral aumenta para los trabajadores con estudios menores a licenciatura y ésta se incrementa conforme pasamos de México a Morelos, y después al municipio de Cuautla. Cabe destacar que sólo 30% de los que cuentan con estudios de licenciatura perciben al menos cinco prestaciones. Así, dentro del grupo de personas con licenciatura existe una gran diversidad en cuanto a los empleos a los que tienen acceso, aunque predominan los empleos precarios, en los que labora el 50% de los licenciados de la región Oriente y de Cuautla.

Para el caso de las mujeres, el panorama no es muy distinto en términos de las prestaciones laborales percibidas (cuadro 3). Contar con escolaridad contribuye a tener un mayor número de prestaciones, pero sólo 30% tiene

Cuadro 3. Estadísticos descriptivos de número de prestaciones laborales. Mujeres, según nivel de escolaridad y región, 2010

Estadísticos descriptivos	Número de prestaciones laborales que recibe								
	Menos de licenciatura, México	Licenciatura, México	Menos de licenciatura, Morelos	Licenciatura, Morelos	Menos de licenciatura, región Oriente	Licenciatura, región Oriente	Menos de licenciatura, Cuautla	Licenciatura, Cuautla	
N	10,713,702	3,069,760	202,611	53,753	50,989	10,677	22,969	6,282	
Media	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Desviación estándar	1.6	3.2	1.2	2.6	0.9	2.6	1.2	2.4	
Deciles	I	2.2	2.4	2.0	2.4	1.8	2.4	2.0	2.4
	II	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	III	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	IV	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	V	0.0	3.0	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0	0.0
	VI	0.0	4.0	0.0	2.0	0.0	3.0	0.0	2.0
	VII	1.0	5.0	0.0	4.0	0.0	4.0	0.0	4.0
	VIII	3.0	5.0	1.0	5.0	0.0	5.0	1.0	5.0
	IX	5.0	5.0	3.0	5.0	2.0	5.0	3.0	5.0
	X	5.0	6.0	5.0	6.0	5.0	6.0	5.0	6.0

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2010. Muestra del 10% del Censo General de Población y Vivienda.

suficientes prestaciones para considerar que tiene un trabajo digno, mientras que el doble (60% de las licenciadas) cuenta con trabajos precarios.

Al considerar el nivel de ingresos, medido en salarios mínimos del 2010, nuevamente notamos que es mayor la proporción de trabajadores que perciben bajos salarios cuando tienen escolaridad inferior a licenciatura (cuadro 4). Para el conjunto del país, 50% de los licenciados perciben 5 salarios mínimos o menos; lo mismo sucede en Morelos, pero no en la región Oriente ni en el municipio de Cuautla, donde el número de salarios mínimos es de 4 o menos para el 50% de los licenciados, y sólo un 20% percibe más de 10 salarios mínimos al mes.

Cuadro 4. Estadísticos descriptivos de número de salarios mínimos. Hombres, según nivel de escolaridad y región, 2010

Estadísticos descriptivos	Número de salarios mínimos que recibe								
	Menos de licenciatura, México	Licenciatura, México	Menos de licenciatura, Morelos	Licenciatura, Morelos	Menos de licenciatura, región Oriente	Licenciatura, región Oriente	Menos de licenciatura, Cuautla	Licenciatura, Cuautla	
N	19,534,683	3,606,296	309,278	60,368	83,618	10,366	31,539	5,612	
Media	2.9	7.4	3.0	7.5	2.5	5.3	3.1	5.3	
Desviación estándar	3.9	9.8	3.2	11.8	3.6	5.3	4.9	5.1	
Deciles	I	0.4	1.8	0.8	1.5	0.0	1.0	1.2	1.2
	II	1.3	2.6	1.5	2.4	1.0	1.8	1.6	1.8
	III	1.6	3.5	1.8	3.1	1.5	2.6	1.8	2.6
	IV	2.0	4.2	2.1	3.9	1.8	3.4	2.1	3.1
	V	2.4	5.0	2.5	4.9	2.1	3.9	2.4	3.9
	VI	2.6	6.1	2.6	6.1	2.4	4.9	2.6	4.9
	VII	3.1	7.6	3.1	7.3	2.6	6.1	3.1	6.1
	VIII	3.8	9.9	3.9	9.8	3.1	7.3	3.9	7.3
	IX	5.1	14.5	5.2	18.4	4.2	10.5	5.2	10.5
	X	303.5	281.5	131.1	244.8	131.1	49.0	131.1	36.7

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2010. Muestra del 10% del Censo General de Población y Vivienda.

Por otra parte, las mujeres que trabajan perciben sistemáticamente menores ingresos que los hombres, sean licenciadas o no (cuadro 5). Es mayor la proporción de licenciadas que perciben 5 salarios mínimos o menos respecto de su contraparte masculina (70% vs. 50%, respectivamente).

Cuadro 5. Estadísticos descriptivos de número de salarios mínimos. Mujeres, según nivel de escolaridad y región, 2010

Estadísticos descriptivos	Número de salarios mínimos que recibe								
	Menos de licenciatura, México	Licenciatura, México	Menos de licenciatura, Morelos	Licenciatura, Morelos	Menos de licenciatura región Oriente	Licenciatura, región Oriente	Menos de licenciatura, Cuautla	Licenciatura, Cuautla	
N	9,934,317	2,751,828	190,512	48,296	48,258	10,151	22,104	6,023	
Media	2.2	5.3	2.2	5.5	1.9	4.4	2.3	4.7	
Desviación estándar	3.2	6.1	2.6	7.9	2.8	4.2	3.6	5.0	
Deciles	I	0.4	1.4	0.3	1.3	0.0	0.7	0.4	0.5
	II	0.8	2.3	0.8	2.1	0.5	1.6	0.8	1.5
	III	1.3	2.9	1.2	2.6	0.9	2.4	1.3	2.4
	IV	1.6	3.5	1.5	3.1	1.3	3.1	1.6	3.1
	V	1.8	3.9	1.8	3.7	1.6	3.7	1.8	3.3
	VI	2.1	4.8	2.1	4.5	1.8	4.2	2.1	3.9
	VII	2.5	5.8	2.4	5.5	2.1	4.9	2.4	5.2
	VIII	3.0	7.2	2.8	7.1	2.6	6.1	2.8	6.1
	IX	3.9	9.8	3.9	9.8	3.7	9.2	3.9	9.2
	X	273.5	278.4	78.7	122.4	78.7	36.7	78.7	36.7

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, 2010. Muestra del 10% del Censo General de Población y Vivienda.

En suma, tenemos que para el municipio de Cuautla y la región Oriente del estado de Morelos, los licenciados y licenciadas tienen bajos niveles de desocupación. Las licenciadas que se dedican a los quehaceres del hogar son menos que su contraparte con menor escolaridad, y se incorporan al mercado de trabajo en mayor porcentaje. No obstante, las condiciones del mercado de trabajo, tanto de Cuautla como de la región Oriente, son de gran precariedad, pues se caracterizan por tener bajas prestaciones laborales y bajos ingresos. Este escenario laboral tan desigual y precario influye en la construcción de las expectativas de los estudiantes, ya que no les permite

construir expectativas claras, sino más bien difusas. En el siguiente apartado se presenta qué claridad tienen los estudiantes de la FESC respecto de sus expectativas laborales.

Claridad en las expectativas laborales y el papel de los capitales

A los estudiantes se les pidió que nombraran tres espacios laborales donde consideraban que tenían la seguridad que se insertarían a trabajar una vez terminados sus estudios de licenciatura. Dado que era una pregunta abierta, podían escribir libremente el lugar donde esperaban insertarse. El problema se presentó a la hora de categorizar y analizar las respuestas: había dos posibilidades, una era categorizarlas de acuerdo con el tipo de institución al que hacían referencia los encuestados, y la otra era atender a la mayor o menor claridad con que vislumbraban un espacio laboral donde insertarse. Esta última fue la decisión que se tomó.

Las respuestas iban desde DIF, IMSS e INEGI, pasando por “consultorio” y “banco”, hasta llegar a respuestas como “empresa”, “gobierno”, “recursos humanos”; y, claro, respuestas como “no sé”, o sin respuesta. Como se puede notar, la variedad de respuestas admite clasificarlas de acuerdo con categorías que van de la mayor claridad a la menor claridad. Así, se optó por las siguientes categorías: identifica un empleo específico; identifica un espacio laboral en un ámbito específico; identifica un espacio laboral muy genérico; espacio laboral difuso; no respondió.²⁹

Una muy baja proporción de estudiantes (cuadro 6) tiene cierta claridad en los espacios donde tiene la seguridad de insertarse al finalizar sus estudios de licenciatura. En general los estudiantes tienen una visión más bien genérica o vaga acerca de dónde podrían insertarse al terminar de estudiar su licenciatura.

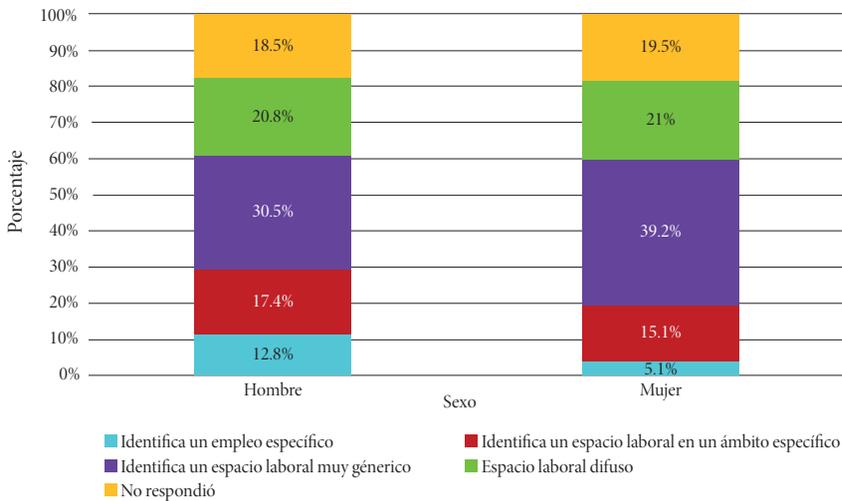
²⁹ Si bien se analizaron las tres respuestas que anotó el estudiante, aquí sólo se hace referencia a la primera, pues conforme avanzaban éstas, el número de no respuestas se incrementaba, lo que dificultó el análisis.

Cuadro 6. Claridad de la expectativa del espacio laboral

Claridad de la expectativa del espacio laboral	Frecuencia	Porcentaje
Identifica un empleo específico	78	7.1
Identifica un espacio laboral en un ámbito específico	170	15.6
Identifica un espacio laboral muy genérico	402	36.8
Espacio laboral difuso	231	21.1
No respondió	211	19.3
Total	1,092	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Expectativas Laborales. Marzo de 2015.

Al considerar el sexo (gráfica 1), como puede verse, la proporción de varones que tiene más claridad sobre el espacio donde se insertará al finalizar sus estudios es ligeramente mayor. Es decir que los hombres tienden a ubicar con mayor precisión los posibles espacios donde se insertarán laboralmente respecto de las mujeres. Esto coincide con los hallazgos de investigaciones que han mostrado que las mujeres, si bien tienen mejores desempeños académicos, sus orientaciones de futuro, a pesar de estarse

Gráfica 1. Claridad de las expectativas laborales, por sexo

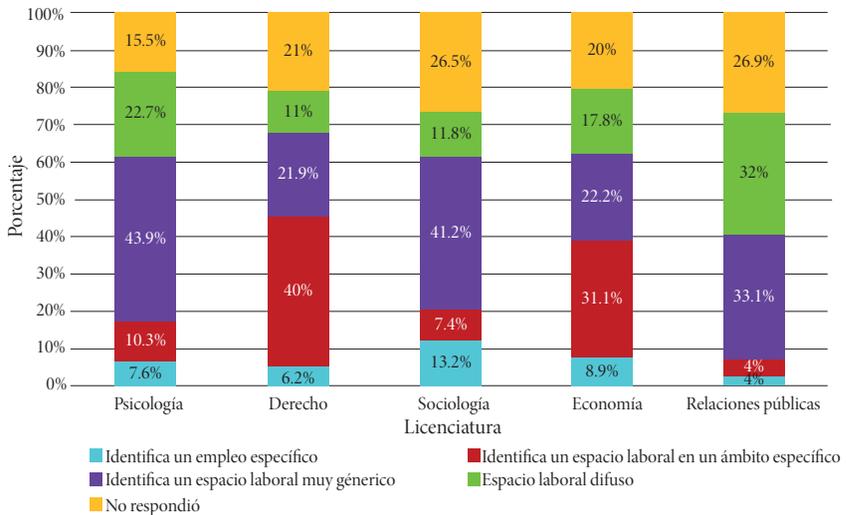
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Expectativas Laborales. Marzo de 2015.

$\chi^2 = 22.605$ (gl = 4), $p = 0.000$

formando en espacios profesionales superiores, se orientan a reproducir roles de género tradicionales. De modo que, si bien tienen la expectativa de ingresar al mercado laboral, también es cierto que no orientan sus prácticas para ir vislumbrando opciones de inserción laboral más nítidas.

Al considerar si la carrera tiene alguna relación con la claridad de las expectativas (gráfica 2), notamos que hay carreras que posibilitan que los estudiantes definan con mayor claridad el espacio laboral donde tienen cierta seguridad de insertarse al finalizar sus estudios. Las carreras que dan mayor certeza son las licenciaturas de Derecho y Economía, seguidas de Sociología y Psicología; la licenciatura que genera más incertidumbre es Relaciones Públicas. Es preciso señalar que los estudiantes pueden vislumbrar el espacio laboral donde creen tener probabilidades de incluirse debido al mayor o menor posicionamiento y reconocimiento en el mercado laboral y en el espacio social de la carrera que estudian. La licenciatura en Relaciones Públicas es una carrera muy escasa en el país, lo cual genera incertidumbre en los estudiantes de la FESC al momento que se les pide reflexionar sobre el espacio donde tienen seguridad que se insertarán.

Gráfica 2. Claridad de las expectativas laborales, por licenciatura

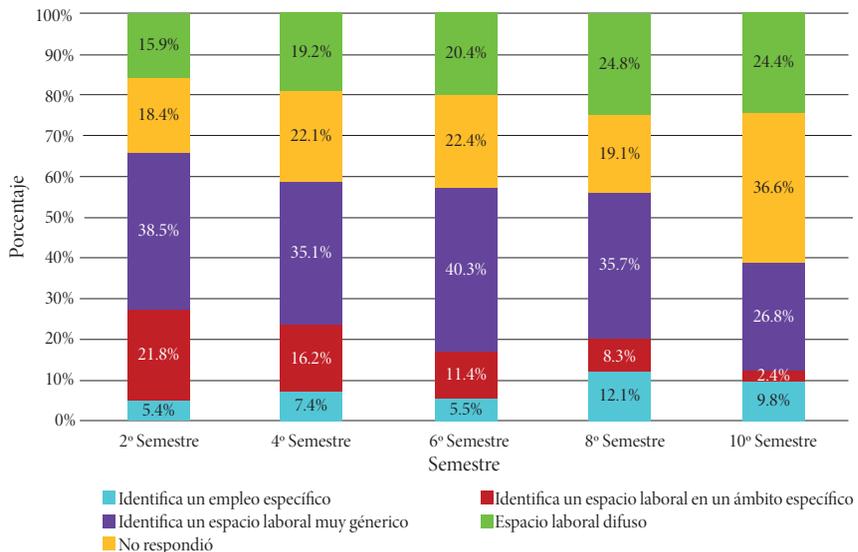


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Expectativas Laborales. Marzo de 2015.

$\chi^2 = 182.239$ (gl = 16), $p = 0.000$

Si bien el tipo de licenciatura que se estudia influye en la claridad de las expectativas, también es cierto que conforme avanzan los estudiantes en el nivel de estudios la claridad se va reduciendo, y se incrementa la incertidumbre. En la gráfica 3 se observa cómo la proporción de no respuestas aumenta conforme se avanza de semestre; sin embargo, también es cierto que hacia el último semestre es mayor la proporción de los que enuncian un espacio específico de una probable inserción laboral. Lo que vemos, pues, es que existe una gran diversidad en cuanto a la claridad de las expectativas laborales, que puede ser entendida si se afina la mirada y se procura entender los factores socioculturales y económicos de los estudiantes universitarios. Es relevante, entonces, considerar el modo en que están actuando los capitales para poder entender esta diversidad en torno a la claridad de las expectativas de los estudiantes.

Gráfica 3. Claridad de las expectativas laborales, por semestre



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Expectativas Laborales. Marzo de 2015.

$\chi^2 = 43.448$ (gl = 16), $p = 0.000$

Con la variable ingreso per cápita se buscó aproximarse a la variable capital económico;³⁰ las diferencias estadísticamente significativas que se identificaron a partir del análisis de varianza de un factor se ubican entre identificar un espacio laboral genérico e identificar un espacio laboral difuso. Sólo entre estas categorías las diferencias fueron relevantes. En todas las demás no existe relación con el capital económico, de modo que no se puede decir que este factor contribuya a explicar las diferencias en la claridad de las expectativas.

El otro capital que se indagó fue el capital cultural material; para esto se preguntó sobre la presencia o no de 13 ítems que hacen referencia a bienes culturales en el hogar. Las diferencias estadísticamente significativas que se hallaron con la categoría de claridad en las expectativas, por medio del análisis de varianza, fue entre la categoría de identificar un empleo específico con todas las demás categorías. Este resultado permite sostener que el contar con alto capital cultural material incide de manera importante en la claridad de las expectativas laborales de los estudiantes de licenciatura.

Por otra parte, se analizó la relación que tiene el capital cultural incorporado o subjetivado con la claridad de las expectativas. La variable de capital cultural incorporado se construyó como un índice a partir de cuatro preguntas que indagan acerca del número de horas dedicadas a estudiar por su cuenta, a hacer tareas, a leer por placer o curiosidad, y a tomar cursos extra. Los resultados mostraron diferencias significativas de todas las categorías de claridad solamente respecto de aquéllos que no respondieron. No hubo diferencias entre más categorías de claridad. Los que no respondieron sobre un posible espacio donde tendrían seguridad para desempeñarse en el mercado laboral al terminar sus estudios obtuvieron las cifras más bajas de capital cultural incorporado. Estos estudiantes dedican muy poco tiempo a su formación fuera del salón de clases; ello indicaría que para que un estudiante tenga alguna claridad, por muy vaga que sea, de los posibles espacios de inserción laboral, debe dedicar un mínimo de tiempo para su formación fuera del salón de clase.

En cuanto al capital social, se construyó un índice a partir de cuatro preguntas que exploraban el tiempo dedicado a: convivir con amigos, salir con novio o novia, interactuar en redes sociales y convivir con la familia.

³⁰ Ver los estadísticos descriptivos de los cuatro tipos de capitales en el cuadro 7.

Así construida, esta variable no influye de ninguna manera en la mayor o menor claridad de las expectativas de inserción en un espacio laboral.

Cuadro 7. Estadísticos descriptivos de los capitales de los estudiantes de licenciatura, para cada una de las categorías de claridad de las expectativas laborales

Capitales	Claridad de las expectativas laborales	N	Media	Desv. estándar	Mínimo	Máximo
Capital económico	Identifica un empleo específico	71	2,526	1,929	500	7,000
	Identifica un espacio laboral en un ámbito específico	117	1,928	1,899	86	12,333
	Identifica un espacio laboral muy genérico	320	1,833	1,671	214	14,250
	Espacio laboral difuso	171	2,662	3,756	333	25,000
	No respondió	154	2,018	2,334	200	20,000
	Total	832	2,109	2,425	86	25,000
Capital cultural material	Identifica un empleo específico	78	9.6	2.5	5.0	13.0
	Identifica un espacio laboral en un ámbito específico	163	8.0	2.9	2.0	13.0
	Identifica un espacio laboral muy genérico	396	8.1	2.9	1.0	13.0
	Espacio laboral difuso	228	8.5	2.8	2.0	13.0
	No respondió	206	8.1	2.9	2.0	13.0
	Total	1071	8.3	2.9	1.0	13.0
Capital cultural inmaterial	Identifica un empleo específico	75	18.9	15.9	3.0	69.0
	Identifica un espacio laboral en un ámbito específico	167	15.7	11.0	2.0	67.0
	Identifica un espacio laboral muy genérico	397	18.9	12.5	2.0	95.0
	Espacio laboral difuso	225	19.3	15.0	3.0	108.0
	No respondió	206	13.4	11.6	2.0	70.0
	Total	1070	17.4	13.1	2.0	108.0
Capital social	Identifica un empleo específico	75	23.0	15.6	3.0	60.0
	Identifica un espacio laboral en un ámbito específico	167	25.5	21.9	2.0	117.0
	Identifica un espacio laboral muy genérico	397	26.6	24.1	1.0	222.0
	Espacio laboral difuso	225	25.8	27.9	4.0	215.0
	No respondió	204	21.5	20.6	1.0	120.0
	Total	1,068	25.0	23.6	1.0	222.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Expectativas Laborales. Marzo de 2015.

Otra variable que se exploró para investigar la claridad en las expectativas laborales se refiere a la seguridad del estudiante de encontrar empleo al finalizar sus estudios. Las opciones de respuesta a esta pregunta eran tres: 1) completa o mucha seguridad; 2) ni mucha ni poca seguridad; y 3) poca seguridad o nada. El análisis de varianza de un factor mostró que las diferencias de capital económico eran significativas cuando se tenía mucha seguridad de encontrar un empleo, respecto de no tener ni mucha ni poca seguridad, y nada de seguridad. En el cuadro 8 se puede notar cómo la media de capital económico es mayor en la categoría de mucha seguridad de encontrar un empleo al finalizar los estudios. Aquí sí se puede sostener que a mayor capital económico se tiene mayor seguridad de que se llegará a contar con un empleo. Pareciera que es un asunto de reproducción social

Cuadro 8. Estadísticos descriptivos de los capitales de los estudiantes de licenciatura, para cada una de las categorías de seguridad de encontrar empleo al terminar de estudiar

Capitales	Seguridad de encontrar empleo al terminar de estudiar	N	Media	Desv. est.	Mínimo	Máximo
Capital económico	Completa o mucha seguridad	302	2,407	2,305	320	16,000
	Ni mucha ni poca seguridad	331	1,928	2,291	86	25,000
	Poca o nada de seguridad	176	1,853	2,445	333	25,000
	Total	809	2,091	2,341	86	25,000
Capital cultural material	Completa o mucha seguridad	377	8.8	2.8	3.0	13.0
	Ni mucha ni poca seguridad	457	8.1	2.9	1.0	13.0
	Poca o nada de seguridad	203	7.9	2.9	2.0	13.0
	Total	1037	8.3	2.9	1.0	13.0
Capital cultural inmaterial	Completa o mucha seguridad	376	19.5	15.8	2.0	108.0
	Ni mucha ni poca seguridad	455	17.0	10.7	2.0	53.0
	Poca o nada de seguridad	205	14.9	11.7	2.0	70.0
	Total	1036	17.5	13.1	2.0	108.0
Capital social	Completa o mucha seguridad	376	25.0	26.1	1.0	215.0
	Ni mucha ni poca seguridad	453	25.9	22.4	2.0	222.0
	Poca o nada de seguridad	205	24.1	21.5	1.0	110.0
	Total	1034	25.2	23.6	1.0	222.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Expectativas Laborales. Marzo de 2015.

de clase lo que da la seguridad de llegar a contar con un empleo, lo cual, a su vez, permitiría contar con los ingresos económicos necesarios para reproducir la posición social.

Las variables que también demostraron tener una diferencia significativa entre categorías sobre la seguridad de encontrar un empleo al finalizar los estudios fueron las de capital cultural material y capital cultural inmaterial. Contar con un mayor número de bienes materiales da mayor seguridad de que se encontrará un empleo, así como dedicar mayor tiempo a prepararse. El capital social no tuvo ningún impacto sobre la mayor o menor seguridad de encontrar empleo; el problema en este caso fue la operacionalización del concepto, ya que no indagó de manera adecuada acerca de cuál sería el capital social que permitiría la construcción de redes sociales que darían mayor certidumbre en la visualización de un posible espacio laboral.

Los resultados mostrados hasta aquí permiten sostener que muy pocos estudiantes tienen la posibilidad de identificar, de manera precisa, en cuál espacio laboral podrán insertarse. El mercado laboral mismo es vago; ya veíamos que en la región Oriente, y en el municipio de Cuautla, existen bajas tasas de desocupación, pero los empleos son bastante precarios. No existen mecanismos de transmisión de empleos por la vía de los padres; los estudiantes, por lo tanto, deberán buscar sus propios espacios. Algunos saben que sólo dedicando más tiempo a su formación podrán lograrlo. Los mejor posicionados socialmente, y aquéllos con mayores capitales culturales, apuestan a que encontrarán un empleo. Tienen confianza en que encontrarán alguno, si bien no saben dónde será.

Conclusiones

El mercado laboral de la región Oriente de Morelos —y el del municipio de Cuautla—, que es el entorno laboral de los estudiantes de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla, es de gran precariedad. Ante este escenario se torna comprensible que los estudiantes universitarios tengan mucha incertidumbre acerca de un posible espacio laboral donde insertarse al terminar sus estudios; sin embargo, existen licenciaturas que dan mayor certidumbre, pues cuentan con mayor reconocimiento del mercado laboral:

mientras que las licenciaturas en Derecho y Economía tienen nichos más claros donde los estudiantes pueden desenvolverse profesionalmente, la falta de claridad prevalece en la mayor parte de los estudiantes; más en las mujeres que en los hombres, y se agrava conforme se acercan a la finalización de sus estudios profesionales.

Los distintos capitales no contribuyen a asegurar espacios específicos de inserción laboral de los estudiantes; todo el peso recae en el tiempo que dedican a formarse, es decir, en interiorizar y acumular capital cultural. Saben que de esto depende su posibilidad de lograr un espacio en el mercado laboral.

Sin embargo, los capitales sí influyen de manera importante en la esperanza de encontrar un empleo. La seguridad de que encontrarán un empleo es alta en quienes tienen un mayor capital económico, cultural material y cultural inmaterial. La seguridad de que se encontrará un empleo proviene de las posiciones sociales ocupadas: posiciones sociales más altas generan mayor seguridad de que se insertarán laboralmente; conforme se desciende en la posición social, esta esperanza va disminuyendo.

Las instituciones de educación superior en México desde la perspectiva organizacional

Pablo Guerrero Sánchez*

José Manuel Valencia Reyes**

El objetivo de este apartado es establecer, desde la perspectiva organizacional, el vínculo existente entre los lineamientos, la normatividad y las políticas del sistema educativo mexicano y las instituciones de educación superior, en términos de reglamentos y planes institucionales de desarrollo, con el quehacer académico; es decir, a partir de la normatividad como estructura, se indaga acerca de la voluntad de sus actores, y la adopción y adaptación de políticas como la competencia y el incremento en los indicadores de calidad en sus sistemas internos de acción concretos.

La construcción de la educación desde sus actores

A nivel global y local, las instituciones de educación superior (IES) han adoptado y adaptado formas de funcionar y de realizar su cotidianeidad. Ello implica, para su quehacer institucional, la concreción de elementos diseñados desde la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. La escuela se organiza y mueve alrededor de las dimensiones que diseña; a partir de estos ejes normativos e indicadores, planifica y marca la política educativa para así integrarse en la estructura institucional que socialmente identifica como los valores, los patrimonios culturales, las manifestaciones políticas y las convicciones ideológicas del grupo. Desde la perspectiva del institucionalismo, la escuela se puede comprender como una institución

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

** Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional.

que genera cultura; como un espacio donde se restringe la conducta del individuo para, así, ser utilizado por la estructura para controlar la cohesión y coerción de la acción de los sujetos. En dicho espacio se define, moldea y asigna la función y participación que tendrá o podrá desarrollar el individuo en su relación con la estructura y el orden social que mantiene el grupo en el que está inmerso.¹

Bajo esta lógica, la educación contribuye a la formación de la estructura social en la medida en que va definiendo la interiorización —en los sujetos— de los valores, los recursos, la cultura, la ideología y las acciones políticas que se van desarrollando al interior del grupo, y con el cual interactúan, para configurar así su realidad social. Tales acciones hacen comprender la existencia de una relación que se gesta sobre situaciones instituidas e instituyentes, en donde el *habitus* del ser social se define en las interacciones que los sujetos van generando y gestando en su ser y quehacer cotidiano dentro del grupo.²

La educación, en su concreción como estructura social, se proyecta y reproduce a través de la función que ejercen, por un lado, las escuelas, mismas que se interpretan como espacios de contingencia, negociación y posible conflicto entre los diversos actores que confluyen en tal proyecto: alumnos, docentes, cuerpos académicos, instituciones gremiales, directivos, padres de familia y sectores sociales involucrados en su misión, visión y proyección institucional; y por otro lado, el sistema que lo regula: supervisiones escolares, jefes de sector, leyes educativas, planes y programas curriculares y secretarios de Estado. Todos ellos son considerados como miembros permanentes, esporádicos o emergentes de la organización escolar.³

En un proceso de delimitación, la educación, en su estructura sistémica, se divide en etapas, procesos y momentos que determinan las formas en que el sujeto biológico se transforma en sujeto social. Para ello, el sistema educativo mexicano (SEM) ha instrumentado una organización escolar por

¹ Philip Selznick, *Leadership in administration, a sociological interpretation*, University of Berkeley, Los Angeles, 1984.

² Eduardo Remedi, *De la pasión a la profesión. Investigación científica y desarrollo en México*, Casa Juan Pablos, México, 2008.

³ Filomena García Requena, *Organización escolar y gestión de centros educativos*, Ediciones Aljibe, Madrid, 1997.

niveles que van de lo básico a lo complejo: preescolar, primaria y secundaria para la educación básica; de lo elemental a lo profesional: el nivel medio que integra el bachillerato; y el nivel superior, donde se ubica la universidad. Esta organización tiene el propósito de consolidar, en un proceso riguroso y sistémico, los objetivos de la formación.

Los procesos de transición o de cambio experimentados en el curso de la existencia del sistema educativo mexicano han sido objeto de análisis para distintas disciplinas en el terreno de la investigación educativa. Uno de los enfoques de tales estudios consiste en abordar la racionalidad sobre la cual se mueve la realidad del sistema escolar, considerando en ello los cambios que se dan en su nivel organizacional.⁴ Se han señalado también los movimientos político-económicos que se constituyen como pilares de tales cambios, y las formas como éstos han construido una nueva perspectiva del quehacer educativo del sistema.

La universidad ha asumido, por consenso social, la función de ser el punto convergente y culminante de los procesos formativos que integran la oferta educativa del sistema nacional. En ella se han constituido y reproducido la ideología del grupo, los patrimonios culturales, los valores y las perspectivas sociales. Los modelos de sociedad se han hecho implícitos al proyecto universitario, por lo tanto, es necesario valorar, cuestionar, así como proponer, en el objeto de estudio, acciones que incluyan e impacten en los ejes que sustantivamente desarrolla tal nivel educativo.

Para dicho propósito, la ubicación e identificación de sus escenarios operativos y de intervención se convierten en los ejes básicos para comprender cada proyecto. Cada uno de los aspectos que determinan el quehacer universitario se organiza y nutre desde la perspectiva de un plan rector, constituido por las formas, los enfoques y las posibilidades de las acciones políticas que permean las funciones sustantivas, el propósito, el tipo y estatus que guarda cada universidad.

La implantación de los proyectos universitarios en la realidad mexicana tiene su punto de arranque en un modelo que se diseña desde la tutoría educativa del Estado mexicano posrevolucionario. Esta propuesta ha ido

⁴ Eduardo Ibarra Colado, "La nueva universidad en México: transformaciones recientes y perspectivas", *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. VII, núm. 14, enero-abril, 2002, pp. 75-105.

marcando las tendencias y organización de los sistemas educativos hasta el punto de definirlos dentro de una política e ideología que se buscó reproducir como estrategia para lograr integrar una nación capaz de responder a las necesidades de una sociedad convulsionada por los estragos del proceso revolucionario de 1910.

La revisión histórica del proceso de consolidación de los planes universitarios comprende varias etapas: la primera comprende el periodo 1910-1950. Esta etapa, conocida como origen y conformación del plan universitario en México, se caracteriza por un acelerado crecimiento que se refleja en la matrícula, la infraestructura y los espacios. La justificación más viable de dicho crecimiento es de carácter político, esto es, en las pretensiones que emergieron del movimiento revolucionario de 1910, cuando la educación se estableció como una acción prioritaria y determinante del Estado para fortalecer los procesos de reconstrucción nacional.

La universidad se propuso como una institución que buscaba equilibrar la relación de poderes que se fueron reproduciendo al interior de la sociedad. Asumió el papel de consolidar, al interior de sus estructuras, un espacio generador de una cultura común, y se planteó como metas ejercer, en el marco de sus funciones, la discusión, el debate y el análisis del quehacer social. Los argumentos básicos del quehacer educativo serían formulados como: cuestionar el proceder del mismo grupo en los aspectos que se refieren y vinculan con la visión, acción e interés público; y hacer de la función educativa un proceso de integración social orientado al desarrollo social.

El proceso de institucionalización de la revolución trajo consigo grandes transformaciones al país; se establecieron las bases de una sociedad que, a unas décadas de haber iniciado el siglo XX, se encontraba en el proceso de modernización de sus estructuras. Se logró romper con las tradiciones de una sociedad oligárquica y autoritaria que había sostenido al régimen impuesto por Porfirio Díaz. Las bases de este proceso se respaldaron en una visión democrática que logró superar las pugnas y conflictos generados por los distintos caudillos que intervinieron en el conflicto armado y que, una vez pacificada la situación, reclamaban el pago, la concesión y el reconocimiento de espacios de poder.

La promulgación de la Constitución de 1917 amortiguó el embate de las pugnas, los reclamos y las expectativas de acceso al poder de cada uno

de los grupos que participaron en el movimiento armado de 1910. Se buscó también otorgar una opción de justicia revolucionaria.

En relación con el aspecto educativo, la promulgación del artículo tercero de la Carta Magna promovería la puesta en marcha de la infraestructura jurídica que abrió las puertas al derecho educativo mexicano. Al mismo tiempo, también logró enmarcar las opciones educativas en una visión política que pasaría por distintas concepciones teóricas y propuestas a través de distintos proyectos: el de integración nacional (propuesto por José Vasconcelos), el de la educación socialista (promovido por Calles y Cárdenas), el de la masificación educativa (involucrado con la visión corporativista), el de la apertura democrática (impulsado por un Estado que buscaba resolver los conflictos creados con la generación del 68). Y, finalmente, el que se encuentra en curso, y que se enmarca en una visión neoliberal matizada por un asistencialismo estatal que pretende justificar el principio constitucional de que la educación es un pilar social. Para ello, las acciones básicamente se han enfocado en:

1. La creación de espacios educativos, que reflejan significativamente la construcción de la infraestructura material para la funcionalidad del sistema.
2. La articulación de los programas y proyectos curriculares, entendida como la acción reguladora y legitimadora de las prácticas educativas que proyecta el sistema. Este aspecto ha funcionado como un mecanismo de regulación externo de las prácticas de las organizaciones educativas en nuestro país, tanto a nivel nacional como internacional.
3. La promoción y formación de los cuerpos docentes y administrativos, y la creación de los cuadros burocráticos para así, desde la perspectiva institucional, organizar, resguardar, promover y fortalecer el quehacer educativo, como una opción para consolidar el ideal social propuesto.

Los objetivos se fueron definiendo desde una perspectiva institucional que responde a intereses y fines sociales identificados como públicos. Éstos se fueron enmarcando en las tendencias impuestas por los regímenes postrevolucionarios, en los cuales la educación ha sido utilizada como una

estrategia que busca fortalecer el régimen de justicia y equidad, y como ejes rectores de la política.

Modernizar al país y ponerlo en la ruta de la reproducción capitalista, fueron algunos de los objetivos que se adjudicaron a la educación superior en esta etapa. El Estado no ha sido el único protagonista del desarrollo de los planes universitarios, ya que desde 1935 el sector privado, en una alianza que integró a la Iglesia, la pequeña burguesía y la élite gobernante, se incorporó al planteamiento inicial de los proyectos educativos en el nivel universitario.⁵

Para 1940 existían ocho universidades públicas: la Universidad Nacional Autónoma de México, y las Autónomas de Sonora, Sinaloa, San Luis Potosí, Guadalajara, Yucatán, Puebla y Michoacán; y cinco privadas: la Universidad Autónoma de Guadalajara, la Femenina de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Inter Americana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Entre las instituciones públicas estaban también el Instituto Politécnico Nacional y otros cuatro institutos regionales. Para 1950 la expansión del sistema se disparó bajo el sistema de masificación de la educación. El Estado fue el principal promotor de este proceso; detrás de esta postura se manifestaban las pretensiones de acelerar la modernización y la incorporación del país al desarrollo industrial, auspiciado por un modelo corporativista que se sustentaba en la intervención del Estado.

Durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta del siglo XX, el país vivió grandes transformaciones promovidas por un proceso de desarrollo sostenido en la política corporativista, clientelar y, en ocasiones, paternalista. Este modelo se basa en la acción de un Estado interventor que busca regular, orientar y someter al país a sus intereses. El crecimiento de las ciudades, las migraciones internas del campo a la ciudad, y externas —del campo a los Estados Unidos de América—, expresaban que algo no funcionaba en el modelo; además, el crecimiento anárquico que mostraban las ciudades y la concentración de la población en pocos centros urbanos, manifestaban que los núcleos del proyecto no estaban del todo planeados. El centralismo que reflejaba este estilo de crecimiento también

⁵ María Angélica Buendía Espinosa, "El estudio de la educación superior privada en México: un tema pendiente", *Difusión cultural UNAM*, vol. 24, núm. 55, 2007, p. 58.

fue consecuente con los proyectos educativos en el nivel superior, ya que la matrícula se concentraba en los centros urbanos de esa época, lo que incrementó la migración de ciudadanos que buscaban —en la formación universitaria— la posibilidad de escalar socialmente.

La concentración de la educación en espacios regionales muy específicos era coherente con la agrupación de mano de obra especializada en determinadas regiones del país; en éstas, sin embargo, el acceso a los mercados laborales paulatinamente se empezaría a cerrar, fragmentar y dificultar para los egresados de los centros universitarios. Esta situación es clave para entender el inicio de las tensiones que los proyectos universitarios generarían con la política del Estado corporativo. La obtención de recursos, espacios y otras prerrogativas se convertirían en las exigencias de la comunidad universitaria en su relación con el Estado; ésta sería la dinámica de la interacción entre las IES y el Estado. Los momentos críticos de dicha interacción se pueden observar en los sucesos ocurridos con la conformación de los movimientos sociales que emergieron de las universidades. Estos movimientos interiorizaron las banderas de lucha de diversos sectores y fueron el argumento del Estado para la represión y la imposición autoritaria de reformas de las que se desprenderían nuevas vías de negociación entre las IES y el Estado.

Para fortalecer la reorganización institucional se crearon organismos como el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES), aplicado entre 1983 y 1985 como una estrategia para insertar en la estructura organizativa de las IES la visión política que resultara conveniente a los fines del Estado; el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), que reafirmaría la regulación del Estado sobre la vida universitaria; y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que acentuaba la estrategia de diferenciación salarial entre los académicos mexicanos y que, al mismo tiempo, ayudaba a la regulación estatal del sistema universitario estableciendo procesos periódicos de evaluación.⁶ Si bien en términos de

⁶ Eduardo Ibarra Colado y Angélica Buendía, "Genealogía de la evaluación y acreditación de la educación superior en México: el caso de las universidades públicas mexicanas", en *Memorias del VI Encuentro nacional y III latinoamericano "La universidad como objeto de investigación: universidad, conocimiento y sociedad: innovación y compromisos"*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2009.

política pública, a través del SNI se intentaba descentralizar la investigación y fomentar salarios regulados y ligados a la producción según los indicadores, también premiaba un tipo de producción académica basada en el individualismo. Estos cambios implicaron nuevas dinámicas y una nueva forma de producción del conocimiento, los cuerpos académicos, que fue una política ligada a la Secretaría de Educación Pública (Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, ahora Programa para el Desarrollo Profesional Docente para Tipo Superior, PRODEP), desligada del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que fomentaba el impulso de una investigación colaborativa y más flexible. La diferencia entre estas dos políticas públicas está relacionada directamente con la distribución de los recursos y la toma de decisiones, es decir, constituye un tema de poder. Adicionalmente, son considerados mecanismos de captación de recursos externos a la universidad a través de los cuales el Estado evalúa directamente la producción y aplica un tipo de indicadores más allá de la gestión directa de las universidades.

La alineación de las políticas universitarias por medio de programas que van delimitando las acciones estratégicas de las universidades, como el Programa de Fortalecimiento para cada una de las Dependencias de Educación Superior (ProDES), y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), ahora Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE), están encaminados a cumplir con los indicadores por la vía de la acreditación de la cual dependen los recursos económicos, políticos y simbólicos (como el sentido de pertenencia al gremio de académicos consolidados). Todo lo anterior se concreta ya sea dentro del SNI o de los cuerpos académicos, pues de ello depende también la sobrevivencia de los programas de posgrado.

Estas políticas están orientadas también a propiciar el abordaje de temáticas pertinentes al Plan Nacional de Desarrollo, que se van concretando primero en el plan institucional y finalmente en los planes y acciones organizacionales dentro de los posgrados y las licenciaturas. Los procesos de acreditación, por su parte, se dan por medio de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); en el ámbito privado, en la Federación de Instituciones

Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C. (FIMPES). Es así como los estímulos se vinculan con estas políticas públicas o mecanismos de regulación externos que poco a poco se han ido interiorizando como el deber ser del académico.

Posterior a la implementación de las políticas convencionales del Estado hacia los núcleos académicos, se instaura una nueva etapa identificada como de “modernización” (1989). En esta fase se diseña la intervención del Estado para establecer una nueva racionalidad basada en la acreditación de los estándares, indicadores y procesos que definen los organismos institucionales de regulación y para desechar la estrategia de negociación política que se había sostenido décadas anteriores. En esta época, la lógica empresarial en la vida universitaria se manifestaría como una cruda realidad para el sistema y, al mismo tiempo, representaba la base del “éxito”, o mejor dicho, la posibilidad de sobrevivencia de cada proyecto.

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 y el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) sustentarían, como base de sus acciones, la promoción, el fortalecimiento y la convicción de que la evaluación implicaría un proceso de mejora en la calidad educativa,⁷ y que los recursos se asignarían a quienes acreditaran los procesos de evaluación.

Tendencias político-sociales de las IES en la estructura del sistema educativo mexicano

Detrás de la aplicación de las políticas públicas educativas para el caso de las IES —entre las cuales se ubican la investigación, la docencia, la vinculación y la extensión universitaria— está la consideración, por parte del Estado, de que la educación es un recurso para la formación de profesionales que pueden ponerse al servicio del impulso económico. Esto implica percibir a la universidad como el centro del saber en el cual se puede capacitar, instruir y diseñar al recurso humano que requiere la reproducción social. Además de ser percibidas como centros de saber, las universidades se han interpretado como un constructo social que, dependiendo de los

⁷ *Idem.*

momentos y etapas históricos que vive el grupo, van gestando en su interior diversos movimientos, conflictos y luchas por la apropiación de los recursos que emanan del Estado.⁸ Tales luchas han marcado las tendencias de cada proyecto en la realidad de la sociedad mexicana.

En la universidad pública, la sociedad manifiesta su reconocimiento a los logros intelectuales sobresalientes, a la calidad de sus contribuciones sociales, culturales y políticas (como producto de sus funciones sustantivas) y a la producción del conocimiento. Por ser la universidad una organización, la pertenencia de una persona implica un nivel de realización de su condición de ser humano, ser social y ser productivo; dicho proceso se va articulando con las experiencias pedagógicas y educativas que el sistema universitario va gestando en la formación de los sujetos sociales, en acciones tan concretas como el trabajo docente.

El modelo universitario se fue construyendo a partir de los cambios y sucesos políticos acaecidos entre 1930 y 1950. En este mismo proceso también se fijaron posturas y se realizaron cambios que evidenciaban una particular relación entre el Estado y los universitarios, misma que, en algunos momentos, se sostenía en el conflicto y, en otros, en un ambiente de cooperación e integración de ambos actores, en la perspectiva de contribuir al impulso social desde el actuar educativo que promovían las políticas del Estado y las funciones sustantivas de la universidad. La ampliación y contracción de la educación superior se formulaban desde la negociación y el enfrentamiento de dichos sectores.

En el marco de la construcción y aprobación de la ley orgánica de 1945 de la UNAM, se concretó el proceso de autonomía iniciado en 1929; con ello se visualizaba una posible estabilidad en la relación de gobernabilidad y financiamiento entre el Estado y la universidad como institución, y se abrían opciones para promover la expansión de las IES hacia contextos regionales. Es así como se reivindica y utiliza a la educación como un andamiaje del plan gubernamental, y sus funciones se centralizan en la visión del Estado educador. En este contexto los objetivos se definieron en términos de

⁸ Alejandro García Garnica, Miguel Guerrero Olvera y Pablo Guerrero Sánchez, "Las reformas en la educación superior en México. ¿Hacia una política no interventora?", en Miguel Guerrero Olvera y Alejandro García Garnica, *Políticas públicas: entre la teoría y la práctica*, UAEM/Fontamara, México, 2013.

aumentar la matrícula, extender los espacios ocupados por las universidades y construir la infraestructura necesaria para su operación; además, se diseñaron planes y programas que, desde la acción de las políticas públicas, deberían contribuir a satisfacer tales requerimientos.

La apertura de la educación superior pública hacia los distintos sectores sociales —conocida como masificación educativa— fue influida por otros procesos que resultaban paralelos a los tiempos y momentos históricos que estaba viviendo el país en el tema educativo, entre ellos la inclusión de amplios sectores de la población a los niveles de educación primaria y secundaria. La ampliación de la escolaridad en niveles previos a la formación universitaria (el Plan de 11 a 14 años propuesto por Torres Bodet es el ejemplo evidente de tal periodo) presionaría a la creación de espacios y vías de acceso a tal nivel y, más aún, al involucramiento de la UNAM, que habría de extender sus funciones de capacitación, formación y profesionalización de los docentes que se estaban incorporando en los niveles básicos para, así, incidir en el alcance de los objetivos educativos propuestos.

Durante la expansión del proyecto universitario, el sistema manifestó no poder regular tal proceso. Como ya se planteó, la expansión generó ambigüedades y desaciertos que paulatinamente fueron reflejando fallas en sus acciones. La lógica paternalista del Estado corporativo se había apoderado del modelo universitario y, en consecuencia, las funciones sustantivas de la universidad se orientaban a satisfacer los intereses de los grupos de poder, postergando, así, la posibilidad de atender las necesidades que alimentaban socialmente la acción universitaria.

Las condiciones en que han operado las IES han abierto un abanico de posibilidades para su estudio; algunos de los esfuerzos realizados abordan estas instituciones como parte de la política que el Estado educador ha estructurado desde su lógica organizacional para, a través de la acción institucional, legitimar la función de las universidades. En este sentido, el valor de lo público se va traduciendo en un valor social y, asimismo, la visión social que emerge de las múltiples funciones de los proyectos universitarios —entre ellas la docencia— se convierte en un objeto de análisis que se relaciona, a su vez, con los cambios de la estructura política, cultural, tecnológica y organizacional que caracterizan al grupo que la universidad reproduce.

La agenda de cuestiones a investigar en materia de estudios organizacionales sobre la universidad se ha concentrado, según Ibarra (1996), en:

- a) El análisis de las configuraciones estructurales de las instituciones. Aquí adquieren relevancia la articulación de sus áreas, líneas y formas de acción para cumplir con sus funciones sustantivas.
- b) Estudios de los procesos decisorios que contemplan la vinculación de las instituciones con su entorno incierto y dinámico. Los elementos que configuran al análisis de esta línea son: la transferencia de tecnología, el servicio social y demás servicios que, a través de la extensión y difusión del proyecto universitario, se ofrecen a los sectores sociales que circundan la dimensión geográfica y social del proyecto universitario.
- c) El estudio de las relaciones de poder que considere el papel de las coaliciones que controlan las universidades, y de los procesos de lucha y negociación que conducen a su constante recomposición. La constante de esta línea de análisis es que percibe a la universidad como una arena política donde se resuelve, de manera conflictiva, la asignación de recursos entre los grupos.⁹

El estudio de la universidad como organización ha permitido no sólo comprender mejor su funcionamiento, sino también preguntarnos sobre la intervención y aprendizaje de nuevas formas de gobierno y configuraciones que se van desarrollando al interior de sus estructuras.¹⁰ Al hablar de las configuraciones se confirma el valor de la metáfora como instrumento facilitador para la introducción a las unidades de análisis del proyecto universitario y, asimismo, se reitera la utilización de las aportaciones de Morgan¹¹ para validar tal perspectiva, en la búsqueda de entender las tendencias

⁹ Eduardo Ibarra Colado, "Balance y perspectivas de la modernización educativa en México. Las políticas del régimen salinista (1989-1994)", *Políticas públicas alternativas en México*, La jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM, México, 1996.

¹⁰ Alberto Cabello Chávez, "Teoría de la organización conocimiento metafórico y universidad", *Revista de economía y administración, DENARIUS*, vol. 2, núm. 1, México, 2010, p. 167.

¹¹ Gareth Morgan, Fred Gregory y Cameron Roach, "Images of organization", *Canadian public administration*, vol. 32, núm. 2, julio, 1989, pp. 320-339.

sociales de tales proyectos. Estas metáforas implican que se puede entender a la universidad como una prisión psíquica, es decir, que los que están dentro de ella, cuando están demasiado involucrados en sus procesos, no pueden escapar —ni siquiera en su mente— de lo que sucede dentro de la universidad; por otro lado, también puede ser considerada como un teatro, puesto que cada uno de los niveles de la organización representa un rol designado para ser representado por cada sujeto, el cual imprime su subjetividad como jefe, académico, administrativo o estudiante. Cada uno de estos elementos implica que la interacción entre los actores imprime una singularidad temporal y situacional.

Perspectivas organizacionales en el análisis de los proyectos educativos que presentan las IES en el sistema educativo mexicano

Los objetivos y los fines del sistema educativo mexicano y, en particular, de la educación superior, han sido definidos desde una perspectiva política para la cual es necesario analizar la realidad social para identificar las cualidades estructurales de una organización social con características tan particulares como las que poseen las instituciones de educación superior, públicas y privadas, en la realidad mexicana. Desde esta perspectiva se reconoce que la educación constituye un referente básico para entender los objetivos, fines y circunstancias de la reproducción social instituida e idealizada por la sociedad para garantizar su organización y reproducción social.

Para Ibarra Colado, hasta la década de los noventa del siglo pasado había pocos estudios que analizaran a la universidad como organización en América Latina; es decir, se observa una “ausencia organizacional” en los estudios sobre la universidad.¹² Frente a ello, nosotros sostenemos que las universidades deben ser objeto de estudios interdisciplinarios para poder interpretar su quehacer cotidiano. Aunque éstas ya han sido estudiadas por diversas disciplinas como la psicología, la sociología, la economía y la administración, entre otras, hasta hace poco ha tenido cierto auge la perspectiva

¹² Eduardo Ibarra Colado, “Balance y perspectivas...”, *op. cit.*

de las organizaciones, en especial a partir del creciente interés que ha generado a nivel nacional el programa de posgrado en estudios organizacionales.

Los análisis que se han realizado en el terreno de la investigación social sobre los espacios universitarios tienen diferentes enfoques y perspectivas que, en una secuencia lógica, se vinculan con los elementos institucionales que implícitamente refieren la funcionalidad de tales proyectos. Las tendencias y conceptos que teóricamente se han utilizado para definir, en distintos contextos y cursos históricos, la función, acción y presencia de los proyectos universitarios en la vida y organización de las sociedades contemporáneas, han transitado por distintas etapas, cada una de las cuales ha puesto en evidencia la percepción social y la acción que ejercen al interior de la sociedad dichos proyectos.

Así, analizar a la universidad como una organización implica considerar que existe un nivel social del tema —gobierno, salud, educación y seguridad, entre otros— que se da dentro de un contexto histórico particular, en el que se comparten ciertos valores; un nivel institucional dentro del cual se generan las normas y reglas para sostener la creación de la interacción social de esos valores; y un nivel organizacional, que es donde se implementan dichas normas. De esta forma, a nivel social —hablando de educación—, en la época clásica el valor social era la vista, en la Edad Media era la fe, y en la época moderna es la razón. Las instituciones han creado sus normas para edificar organizaciones capaces de producir cierto tipo de interacciones, desde las universidades medievales y los claustros, donde la forma de enseñar estaría basada en la fe, a la época de la razón, donde se enseña, más que con los sentidos o la fe, a partir de argumentos.

Dichas normas son interpretadas en cada organización de forma diferente, es decir, si bien existe un cúmulo de instituciones que regulan la formación de las universidades —en el caso de México, la SEP—, cada universidad tiene una forma particular de actuar dentro de ese marco de regulación, e impulsa unas acciones u otras, incluso al interior de una misma IES. Lo mismo sucede con la interpretación de las normatividades que se imponen desde fuera, como las de la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. Por ejemplo, en la UNAM cada facultad tiene sus propias normas y valores, es decir, su propia cultura organizacional: no es lo mismo Ciudad Universitaria que una Facultad de Estudios

Superiores que se ubica fuera de la ciudad. Por otro lado, la interpretación de la norma por parte de las universidades federales es diferente de una a otra (la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica Nacional, entre otras) y con respecto a las instituciones estatales de educación superior.

Para dar un ejemplo regional, en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), que es una universidad estatal, si bien todas las unidades académicas o facultades están dentro del mismo marco regulatorio, las lógicas de actuación ante las regulaciones generales varían, por ejemplo, entre las unidades ubicadas en Cuernavaca y las de Cuautla u otros municipios. Esto es, los actores interpretan de forma distinta las mismas exigencias, o incluso puede haber resistencias para cumplirlas. Ello responde a que en el sistema intervienen diversos estilos de liderazgo y distintas capacidades de poder y recursos.

Una de las funciones de las IES ha consistido en definir a la universidad como el espacio de formación ideológica, social y económica de los sujetos sociales que, desde un enfoque reproductivista, podrá garantizar la sobrevivencia y permanencia cultural del grupo. Se han generado conceptualizaciones que identifican a las instituciones universitarias desde distintas perspectivas teóricas; y éstas, a su vez, han generado categorías que sociológicamente definen o idealizan la presencia de la universidad en el entorno social, como espacios promotores del libre pensamiento,¹³ cuyos fines y sistemas organizacionales se observan en una realidad metafórica.¹⁴ Pero si bien las universidades siguen siendo constructos de identidad y sentido social de los sujetos,¹⁵ también forman parte de un sistema de redes sociales donde se condensan, desatan y generan conflictos que, desde la perspectiva política, social y cultural, fortalecen la formación y evolución de la sociedad.¹⁶

¹³ Rollin Kent (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa. Estudios comparativos*, FLACSO-Chile/Fondo de Cultura Económica/Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2002.

¹⁴ Gareth Morgan, et al., "Images of organization...", *op. cit.*

¹⁵ Osvaldo Dallera, *Sociología del sistema educativo o crítica de la educación cínica*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2010.

¹⁶ Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

En el sistema educativo mexicano, a las IES se les han conferido particularidades muy diversas que pueden clasificarse en dos perspectivas: la institucional —que refleja y sostiene los postulados que la estructura del sistema define como un deber ser del proyecto universitario— y la de acción social, aquélla que descansa en la participación de los sujetos que, con sus acciones, percepciones y manifestaciones, van construyendo en el quehacer cotidiano los proyectos universitarios. En ambas posturas se manifiesta una relación muy concreta que involucra a sujetos e instituciones; y éstos, en conjunto, buscan establecer y manifestar en la realidad concreta sus visiones y percepciones sobre los proyectos universitarios, y los ven como una opción en torno a la cual pueden girar las distintas posibilidades del sistema social.

Si consideramos que las dinámicas y los cambios que se producen entre los ordenamientos institucionales y los mecanismos de regulación externos son condiciones *sine qua non*, cada organización universitaria puede impulsar planes institucionales propios que trastocan el desarrollo y los modelos educativos, por ejemplo: impulsar el tema de la modificación del modelo de enseñanza aprendizaje por competencias, tanto en las IES públicas como en las privadas. La relación entre la estructura del sistema educativo mexicano y los sujetos se percibe, desde la acción social, en el sentido de que el actor influye en la organización; la estructura organizacional de la universidad le designa al sujeto una función a partir de la cual éste genera relaciones de acción concretas que en la práctica son interiorizadas y proyectadas. El proyecto universitario es una construcción social que cambia y adecúa constantemente su discurso, sus funciones sustantivas y sus perspectivas como sistema.

El cambio organizacional de lineamientos y normatividades parte de la modificación de la cultura que trata de adaptarse a los diferentes valores de la época, y de legitimar el discurso institucional formal, las nuevas reglas y obligaciones; es el caso, por ejemplo, de las competencias. Sin embargo, en el momento de tratar de implementarse, como son sistemas de bote de basura, es decir, respuestas dadas a preguntas que los docentes nunca se formularon, implican mitos racionalizados: los actores que deben de implementar en la práctica esos nuevos modelos no están convencidos y, en consecuencia, cuestionan su legitimidad; los ven como prácticas autoritarias porque, para ellos, estos nuevos lineamientos carecen de significado. Existen, por tanto, dos consecuencias: la simulación, y que todo cambie

para que nada cambie; lo anterior, bajo presión presupuestal y en términos de estética, se traduce en indicadores.

Cada proyecto universitario se puede abordar desde la teoría de las organizaciones; este enfoque permite reconocer las tensiones que se generan entre quienes comprenden a las organizaciones como expresiones de la vocación racionalista que manifiesta la modernidad de sus estructuras, y quienes las visualizan como el conjunto de relaciones y fuerzas que determinan su funcionalidad y forma.¹⁷ La configuración de los proyectos que definen a las instituciones educativas se vincula con las representaciones mentales, sociales e ideológicas de los sujetos, actores y directivos de la organización escolar.¹⁸

La perspectiva de los actores y sus prácticas dentro de los proyectos de las IES públicas y privadas

Cada universidad sostiene sus propias normas, que son una derivación de los lineamientos estructurales externos establecidos en el sistema educativo mexicano a partir de las políticas públicas. Estos lineamientos, a su vez, se traducen en reglamentos internos y planes institucionales de desarrollo que deben de ser implementados en cada organización, con base en sus propias tecnologías y los procedimientos que orientan sus comportamientos y formas de vida sistémica; en esta estructura los valores generan diferentes tipos de comportamientos que se van estableciendo en la cultura, en la construcción de un ideal dentro de la misma organización. En el curso de la relación entre el sujeto y la estructura se establecen la asimilación, la significación, la limitación y la formación de las bases conceptuales para comprender la interacción de los sujetos con el grupo en un proceso de integración simbólica de sus conductas. La interacción de los sujetos establece las conductas esperadas por el sistema social para posibilitar la comunicación del sujeto con los otros y consigo mismo. “El otro generalizado”

¹⁷ Eduardo Ibarra Colado, “Evaluación, productividad y conocimiento: barreras institucionales al desarrollo académico”, *Sociológica*, año 4, núm. 41, 1999.

¹⁸ Eduardo Ibarra Colado, “Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria”, *Informe Nacional México*, versión final, CINDE, LAISUM, 20 septiembre de 2009.

puede ser visto como la norma general en un grupo social. De esta manera, el individuo entiende, en diferentes situaciones sociales, el tipo de comportamiento que es esperado y apropiado; la familia, el equipo, la escuela y la sociedad son escenarios que ejemplifican tales situaciones.

Analizar las formas en las que se van articulando y construyendo las valoraciones que los sujetos hacen dentro de los contextos organizacionales que estructuran las IES en el sistema educativo mexicano, permite comprender cómo tales situaciones conforman y afectan las acciones y comportamientos del sujeto en esa realidad. Buscar establecer o reconocer los patrones de la acción social que podrían ser indicadores de la función de los sistemas, implica, también, enfocar la mirada hacia el escenario que incluye e integra las experiencias, los valores y los aprendizajes que construyen los sujetos en su andar y al participar dentro de la organización.

Entender la acción del sujeto sobre el sistema es comprender la acción organizacional y los mecanismos de regulación. Por ejemplo, las políticas que estructuran el sistema organizacional universitario en materia de didáctica —entre ellas, los enfoques por competencias— son llevadas a cabo en los sistemas educativos, así como los indicadores en investigación, de modo que cada uno de los actores tiene mayor o menor poder de decidir sobre ellas. Dentro de ese sistema los actores juegan con sus propios mecanismos de poder, y mediante recursos de poder ejercen su voluntad sobre el sistema para lograr que las políticas públicas les produzcan un beneficio, o un daño mínimo. Un ejemplo de ello es cuando se exige publicar, pero los sujetos que tienen una incidencia directa sobre las revistas o las normas definen sobre qué se puede publicar, y de esta manera benefician a un grupo o sector dentro de la organización, y perjudican a otros.

Los estudios organizacionales incursionan en campos disciplinares de las ciencias sociales para analizar los fenómenos sociales que ocurren en las IES, ya sean públicas o privadas, federales o estatales, al analizar la cultura organizacional y los valores que provienen de la antropología y de la sociología, así como de la cognición de los sujetos y sus sentimientos. Esto último lo toman de la psicología social. Así mismo, retoman el tipo de comportamiento racional y la toma de decisiones en la economía, y analizan la organización como una arena política donde hay recursos de poder y acciones concretas que toman de la ciencia política. Incluso acuden a la metáfora

de la lingüística o los sistemas autopoieticos de la biología para explicar cómo se autorregulan las organizaciones y para analizar las estructuras disipativas, que son estructuras de caos estocástico físico y que, bajo incidencias del medio ambiente, cambian para generar un tipo de caos diferente.

Las reformas educativas, como marco normativo general, impactan el desarrollo general de las IES, pero al interior de la organización, estos cambios, que trastocan el curso de las instituciones y los proyectos educativos, generan efectos diversos; por eso es tan importante observar a las IES como organizaciones complejas, donde los resultados a las alteraciones comunes producen efectos indeterminados. Durante la administración de Miguel de la Madrid, a partir de 1982, México inició la incorporación de las actividades universitarias a los procesos productivos; este proceso estuvo orientado por conceptos como eficiencia y calidad. Surgieron así nuevas formas de organización promovidas por el propio Estado.¹⁹

El impacto, asimilación y reacción que han tenido los integrantes de las organizaciones de educación superior privadas en el marco de los cambios provocados por las reformas educativas, incluyendo a sus protagonistas, se ha manifestado de múltiples formas; en cada una de ellas se ha hecho evidente un proceso de reestructuración de la acción del sujeto con el grupo, con la estructura y con los objetivos que orientan el proceder de cada uno de los proyectos. Un ejemplo de ello es la inclusión de los indicadores de calidad, la exigencia de las publicaciones, y la necesidad de incrementar los indicadores; todo ello modifica la conducta y el comportamiento organizacional. También ha significado la apertura de nuevos escenarios para el análisis, con el fin de comprender mejor los procesos sobre los cuales se va reconfigurando la intervención del ser universitario en la dimensión del ser docente. En este sentido, se busca que el docente sea de excelencia, directivo, evaluador, que cumpla con los indicadores de excelencia de retención y de eficiencia terminal; que sea investigador, que publique y esté dentro del Sistema Nacional de Investigadores. Y que sea, además, una autoridad dentro de la organización.

¹⁹ Angélica Rosas Huerta, "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", *Política y cultura*, UAM, México, núm. 30, 2008, pp. 119-134.

De entre los procesos que convergen en las propuestas del cambio organizacional en las instituciones de educación superior en México, han tomado especial importancia los fenómenos que ha gestado el docente para asimilar, negociar o, en su caso, defenderse frente a las disposiciones y planteamientos que trae aparejado el proceso de cambio en su realidad organizacional concreta. Pensar el cambio desde una imposición, una oportunidad, un obstáculo o una pretensión más del sistema sobre el sujeto, serán algunos de los escenarios por revisar para comprender los significados de las acciones docentes en la realidad organizacional contemporánea de las IES, que son las que sostienen la oferta educativa del sistema educativo mexicano para tal nivel.

Finalmente, centrar en los docentes el análisis de las IES privadas en las investigaciones sobre las organizaciones es una estrategia válida, ya que dichos actores nos pueden mostrar, a través de sus prácticas, una realidad social concreta (por ejemplo, la realidad del ser docente universitario en los contextos organizacionales de la universidad privada en el estado de Morelos). Estudiar a los docentes de este tipo de IES, por tanto, aporta información relevante acerca de las manifestaciones y acciones cotidianas que producen los protagonistas de la organización en el contexto en que esta misma va gestando su desarrollo.²⁰

Lo instituido por cada proyecto responde a la lógica que la propia institución y sus prácticas argumentan en una dinámica asentada en una historia determinada por cada organización. Tales conceptos se han constituido también en significados que otorgan identidad a la organización; crean un sistema de creencias, significados simbólicos y recompensas, así como su propio lenguaje y cultura, que se manifiesta a través de mitos, ritos y creencias. Los generadores de dichas identidades suelen ser los docentes, porque son los actores de las prácticas cotidianas —o *habitus* preconscientes— dentro y fuera del aula, de manera formal e informal. Son estos procesos los que, a futuro, definirán el sentido del ser, los valores y el quehacer como proceso instituyente e institucionalizante.

²⁰ Luis Montaña Hirose, "De la metáfora al poder. Algunas reflexiones acerca de las aproximaciones organizacionales a la educación superior", *La universidad ante el espejo de la excelencia en juegos organizacionales*, UAM-I, México, 1993.

Los docentes han vivido una problemática particular al gestionar sus prácticas y significados en los contextos escolares; en los escenarios que, bajo la visión de la modernización educativa, han generado la coyuntura, la transición y las modificaciones organizacionales de los proyectos de educación superior en México. Lo anterior conduce necesariamente a reconocer la necesidad de analizar las formas de expresión del poder que las organizaciones ejercen sobre los individuos, el Estado sobre las IES, y el sistema hacia el actor; de esta manera es posible crear un vínculo entre determinación y estructuración, así como entre voluntad y marcos de libertad.

El interior de la organización de las IES públicas y privadas —vista desde las prácticas generadas por los docentes que laboran en proyectos de investigación— es determinante para poder analizar las circunstancias que permitan identificar, comprender y describir la acción concreta que dichas instituciones ofertan en su propuesta educativa.

Si bien todas las organizaciones privadas y públicas comparten un mismo marco normativo, así como las mismas leyes, las conductas de los trabajadores y los actores que trabajan en estas instituciones difieren de una a otra; incluso en los casos de algunos profesores que laboran en ambos tipos de instituciones, su comportamiento es distinto en cada una porque la cultura organizacional y el marco de regulación —así como los valores— cambian de una universidad a otra.

Es necesario, por tanto, interpretar dichas realidades y comportamientos a partir de la particularidad de cada caso y hacer comparaciones; si bien, por ejemplo, en una universidad pública el modelo universitario puede ser por competencias, el comportamiento de los profesores no será igual al de los que laboran en una universidad privada que también actúe bajo el enfoque por competencias. Aunque las partes —docentes y organización— estén inmersas en una realidad definida en el ámbito de lo social, éstas son construidas en el quehacer y ser cotidiano que integra su realidad simbólica y concreta. Por tanto, el método del estudio de caso permite reconstruir los escenarios que produce la práctica docente; esta realidad no podría analizarse si se ubicara en un contexto ajeno al que el propio sujeto construye.

Es necesario entender la acción de los docentes de la universidad mexicana, pública o privada, y analizar algún fragmento de la realidad que se relacione con su modelo organizacional; es una muestra del quehacer

etnográfico en una visión que parte de los procesos que cotidianamente van gestando, construyendo y desarrollando ciertos actores —por ejemplo, para el caso del estado de Morelos, los docentes involucrados en los escenarios de análisis que se definen en el mismo proyecto— que son congruentes, conscientes y partícipes con sus prácticas respecto de la línea de acción y organización que contempla la estructura institucional de cada uno de los proyectos universitarios.

Consideraciones adicionales

La realidad de las organizaciones en México parte de un constructo internacional conformado por regulaciones y organizaciones como el FMI y el Banco Mundial, que definen las estructuras desde las cuales los países deben de proyectar sus políticas en materia educativa, en particular, en la educación superior. La interpretación de estas indicaciones pasa por el marco regulatorio de las instituciones internas, como la SEP; a partir de dicha interpretación, las universidades públicas y privadas, ya sea por la necesidad de competir por los recursos, o por la necesidad de obtener prestigio, tienden a adaptar sus funciones sustantivas a partir de las modificaciones en los modelos universitarios.

Algunos de estos cambios son: el incremento en las publicaciones y la capacitación y acreditación de los docentes; la infraestructura, la retención y el egreso, así como las formas de titulación, etc. Al mismo tiempo, las estructuras organizacionales van modificando sus modelos de enseñanza aprendizaje a partir de las necesidades del medio social, como sucede con la adaptación de las competencias. Sin embargo, cuando esta respuesta carece de contenido o significado para los actores internos de las universidades se convierte en lo que el nuevo institucionalismo sociológico ha denominado, un “modelo de bote de basura”. Es decir, un sistema de respuestas cuyas preguntas no se han formulado. Por ejemplo, los profesores no se preguntan si están haciendo mal su labor, pero se les dice que deben modificarla. Esto puede tener varias consecuencias: primero, como no ha sido demostrada la eficacia de las nuevas estrategias más que en el discurso, se pueden convertir en un mito racionalizado, es decir que, si se implementan, se tendrá

una ganancia en el resultado, pero sólo porque el modelo así lo define. Otra posible consecuencia puede ser la resistencia a lo que se está tratando de implementar sin el convencimiento de los operadores de la política educativa, es decir, los profesores. En este caso, la falta de legitimidad puede tener como consecuencia actos de simulación o de sabotaje.

Políticas poblacionales

El bono demográfico en México: ¿Oportunidad o problema social?

César Darío Fonseca Bautista*

Rosana Santiago García**

Introducción

Las características de los diversos componentes demográficos en una nación determinan y pueden hasta condicionar su comportamiento a nivel nacional. Entre los principales podemos mencionar: las tasas de fecundidad, natalidad, mortalidad y los efectos de los flujos migratorios. En el caso de México, de acuerdo con pronunciamientos de demógrafos expertos y funcionarios del gobierno federal, el comportamiento de la población ha sido muy similar al resto de los países de Latinoamérica. Uno de los rasgos particulares —e inéditos— que caracterizan el comportamiento demográfico del México actual, es lo que en la materia se denomina “bono demográfico”.

Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, uno de cada tres mexicanos cuenta con entre 15 y 29 años, por lo que se ubica en edad de estar inscrito en el sistema educativo nacional y/o es potencialmente apto para participar en el mercado laboral. Aunque esto ofrece una oportunidad histórica, no hay respuestas favorables en el sentido de aprovechar esta circunstancia en beneficio de los jóvenes y de la sociedad mexicana, debido, sobre todo, a la carencia o insuficiencia de programas derivados de políticas públicas que atiendan a este grupo poblacional. La cobertura de la educación media superior y superior continúa siendo muy baja, al mismo tiempo que el mercado ocupacional para jóvenes no experimenta crecimiento, ni en las plazas necesarias ni en el tipo de trabajos deseables; es decir, los jóvenes enfrentan un mercado laboral precario y contraído.

* Docente-investigador del Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios No. 76, SEMS-DGETI-Morelos.

** Docente-investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Contexto

En los inicios del siglo XXI, México se adentró en lo que los demógrafos denominan “la fase final de la transición demográfica”. Este fenómeno tiene beneficios potenciales porque genera una ventana de oportunidad —o bono demográfico (BD)— debido a una relación cada vez más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales.

Según Hernández, López y Velarde, la expresión “bono demográfico” (también denominado por los demógrafos como “ventana de oportunidades”), se refiere a un periodo donde “[...] la estructura por edades de la población experimenta cambios importantes, éstos son: la reducción [...] de la población infantil, y el aumento [...] de la población adulta y de las personas en edades avanzadas, generalmente de 65 años y más”. El bono demográfico implica el crecimiento sostenido de la proporción de personas en edades potencialmente productivas en relación con la de personas en edades normalmente clasificadas como inactivas. Cuando se habla de este fenómeno es usual pensar en las grandes cifras que acompañan dicha expresión, pero también debe tenerse en cuenta que es resultado de un proceso de cambio demográfico. Usualmente se recurre a indicadores de las relaciones de dependencia infantil y de edades avanzadas como descriptores de la situación global que guarda una sociedad, o un país, respecto al potencial que representa este bono; en tanto “ventana de oportunidad”, se esperaría que se pudiera aprovechar su potencial para el desarrollo de la franja de población que se encuentra en edades productivas.¹

Se prevé que el BD en México tenga una duración de aproximadamente tres décadas, iniciando con el presente siglo, por lo que era de esperar que el Estado mexicano anticipara el diseño de políticas públicas que permitieran aprovechar esa situación y poner en sintonía lo que se denomina un círculo virtuoso: educación, empleo, ahorro e inversión para generar más empleos.

¹ María Felipa Hernández López, Rafael López Vega y Sergio I. Velarde Villalobos, “La situación demográfica en México, panorama desde las proyecciones de población”, CONAPO, *La situación demográfica en México 2013*, CONAPO, México, 2013, p. 13. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1720/1/images/1_La_Situacion_Demografica_En_Mexico.pdf, consultado el 15 de junio de 2017.

La ausencia —o limitaciones— de una cobertura escolar pertinente a los tiempos y tendencias actuales, aunado a políticas económicas de orientación neoliberal que estimulan, sobre todo, la especulación y la contracción del Estado benefactor; a una descomposición social que se expresa en los niveles de corrupción nunca antes conocidos, y a tres lustros de una violencia social inédita en México, dan como resultado, entre otros muchos problemas, un mercado laboral insuficiente y precario que deja pasar de largo el potencial productivo de los enormes contingentes de población en edad laboral. Por si lo anterior no fuera suficiente para preocuparse, de acuerdo con estudios realizados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el aprovechamiento del BD demanda —en cualquiera de sus opciones y variantes— un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto del 4% entre el año 2000 y el 2030.

Durante los primeros tres lustros del presente siglo, la pirámide poblacional en México ha tendido a “ensancharse” en su parte media, como reflejo del incremento de la población ubicada en la franja etaria productiva (15 a 69 años), al mismo tiempo que se acorta en los extremos, es decir, se reduce la población infantil y de adultos mayores en proporción al aumento de la población joven y adulta.²

La disminución progresiva de la tasa de fecundidad, es decir, del número de nacimientos por mujer, ha hecho descender la tasa de población infantil, lo cual está relacionado con la alta tasa de población infantil durante la última década del siglo XX. Esta franja de población infantil del siglo pasado es la población adulta joven de las primeras tres décadas del siglo XXI; personas con elevado potencial productivo y con una esperanza de vida cada vez más alta. En otras palabras, estamos aproximadamente a la mitad del pretendido periodo de oportunidad, el cual, para algunos especialistas, iniciará su gradual descenso hacia el año 2030.

En nuestro país, este progresivo descenso de la fecundidad —y de la mortalidad— y el ensanchamiento de la pirámide poblacional en su parte media en las últimas tres décadas, es lo que la literatura de la nueva demografía económica concibe como un potencial a aprovechar por la capacidad creativa, productiva y reproductiva que caracteriza a la población joven y

² CONAPO, *La situación demográfica en México 2006*, Fondo Nacional de Población (UNFPA), México, 2006.

adulta. Cabe advertir, sin embargo, que si bien el país en general se caracteriza por esta “ventana de oportunidad”, la pirámide de cada entidad federativa expresa sus propias particularidades; es ahí donde se hace evidente la heterogeneidad y las amplias desigualdades regionales existentes.

Según especialistas del CONAPO en la materia, la población mexicana camina hacia una transición demográfica en la que mortalidad, fecundidad y tasa de crecimiento se proyectan en un franco descenso. Sin embargo, en virtud de la magnitud de la población con edades entre 15 y 49 años, se prevé que en los próximos años se incrementará sustancialmente la población en edad de laborar y con ello el potencial productivo y generador de riqueza en el país. Para el 2020 esta población podría alcanzar la cifra de 82.6 millones de personas y llegar a 85.5 millones para el año 2050. Esta situación implica la incorporación de un importante contingente de jóvenes (aproximadamente 2.2 millones) a la demanda de empleo. El BD dependerá, en mucho, del debido aprovechamiento del potencial productivo de esa fuerza de trabajo.³

No obstante, los prometedores efectos de dicho “bono demográfico” distan mucho de ser una realidad para nuestro país, ya que éstos no se dan en automático, por el simple hecho de que se dé ese comportamiento demográfico; para lograr el efecto positivo deseado es necesario garantizar la conjugación de una serie de políticas públicas en apoyo al desarrollo de las potencialidades de la población que se encuentra en estos grupos etarios, es decir, se requiere de políticas basadas en ejercicios serios de planeación y un incremento considerable de recursos presupuestales para llevarlas a cabo, además de visión y voluntad por parte de los funcionarios públicos que las atiendan de manera específica.

El potencial demográfico que implica el BD debe ser atendido, y los recursos empleados para ello deben ser vistos como una inversión, una oportunidad para buscar el beneficio colectivo; en otras palabras, una auténtica oportunidad que catapulte no sólo a quienes forman parte de BD —los jóvenes— sino a la sociedad en su conjunto. De acuerdo con Alba, Banegas, Giorguli y De Oliveira:

³ Francisco Alba, Israel Banegas, Silvia Giorguli y Orlandina de Oliveira, “El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio”, CONAPO, *La situación demográfica en México 2006...*, op. cit., p. 107.

El concepto de bono demográfico se refiere al hecho de que, en su proceso de transición demográfica, las poblaciones pasan durante un periodo determinado por un estadio caracterizado por una estructura demográfica “madura”, es decir, aquella que concentra una elevada proporción de la población en las edades laboralmente activas.⁴

En otras palabras, es el fenómeno que se presenta en una determinada población como parte de un proceso de transición en el que la gente en edad de trabajar es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores), lo que posibilita que tal sociedad cuente con un potencial productivo mayor en términos de su economía.

En este capítulo realizamos una reflexión basada fundamentalmente en la revisión documental de cifras y datos estadísticos (del gobierno federal mexicano e instancias no gubernamentales), para mostrar cómo es que el llamado BD se ha desperdiciado durante los primeros 15 años del presente siglo, entre otras razones, debido a las insuficientes y/o inadecuadas políticas públicas de atención a los jóvenes y, en particular, a la ausencia de políticas educativas que brinden oportunidades de desarrollo integral, orientadas a lograr su bienestar social, económico y cultural.

Nuestro propósito es contrastar las expectativas y compromisos asumidos por el gobierno mexicano en foros internacionales, los cuales se han materializado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Sectorial de Educación, ambos correspondientes a la actual administración del gobierno federal (2012-2018). Dichos documentos se confrontan en estas líneas con la realidad social presente, caracterizada (sobre todo) por una evidente contracción del empleo, insuficiente cobertura educativa y ausencia de programas de apoyo a la juventud, condiciones que impiden aprovechar el denominado BD.

Si bien es cierto que la matrícula del sistema educativo nacional (SEN) ha experimentado en los últimos años un crecimiento considerable, al grado de que uno de cada tres habitantes del país se encuentra inscrito en algún nivel y modalidad de dicho sistema, también es cierto que la desigualdad

⁴ *Idem.*

se ha agudizado. La pobreza no se reduce, y las muestras de desigualdad alcanzan límites y formas de exclusión social altamente preocupantes.

Por otro lado, los niveles de interconexión e intercomunicación se han intensificado, en tanto que los derechos humanos se han universalizado; uno de los más importantes es el derecho de la población a recibir servicios educativos y, ligado a él, la obligación del Estado de garantizar su provisión.

A partir de las recomendaciones emitidas por algunos organismos internacionales, en este caso que nos ocupa, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los distintos países han transformado sus legislaciones con la intención de dar cumplimiento a dicho derecho, lo que ha originado la participación de cada vez más personas en la educación (sobre todo mujeres); sin embargo, la población ha crecido más que los servicios que están a su disposición.

Adicionalmente, producto del modelo económico neoliberal, la distribución de recursos es cada vez más desigual, lo que provoca la ampliación constante de la desigualdad entre países y regiones. Por ejemplo, en el caso de África y América Latina, las condiciones estructurales precarias imposibilitan el desarrollo, no obstante que hoy su población tiene mayor acceso a la educación y alcanza mayores niveles de escolaridad. De no atenderse las carencias estructurales, no habrá desarrollo.⁵

El Estado mexicano tiene el compromiso histórico, legal, político, económico y social de garantizar a su población el acceso a la educación, brindar una formación pertinente y lograr que los estudiantes egresen debidamente preparados para enfrentar las vicisitudes de la vida y se integren a la estructura social como ciudadanos éticamente participativos y responsables de su entorno y de la nación en su conjunto. Lamentablemente, las oportunidades educativas distan de ser suficientes y pertinentes, y no se ofrecen en las mismas condiciones a todos los jóvenes; la precariedad en la que muchos viven les impide aprovechar las oportunidades existentes.⁶

⁵ Anthony Giddens, *Europa en la era global*, Paidós, Barcelona, 2007.

⁶ Rafael de Hoyos, Halsey Rogers y Miguel Székely, *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*, Banco Mundial, Washington, DC, 2016. <http://www.bancomundial.org/es/events/2016/01/07/out-of-school-and-out-of-work#4>, consultado en febrero de 2017.

Entre la población que presenta altos niveles de exclusión y rezago social existe un grupo particular, denominado “*NiNis*”, representado por jóvenes (Hoyos, Rogers y Székely)⁷ de entre 15 y 24 años.⁸

Este sector de jóvenes suele caracterizarse por acumular un conjunto de desigualdades y desventajas, por citar algunas:

1. Desempleo. Concentra las mayores tasas de desempleo por falta de oportunidades para obtener experiencia laboral debido a la contracción del empleo formal.
2. Acceso a subempleos. Los cuales, además de ser mal pagados, no cuentan con prestaciones sociales. Esto los convierte en uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, ya que sin prestaciones (servicios de salud, incentivos económicos tales como aguinaldo y vacaciones), los jóvenes tienen baja calidad de vida. A pesar de ello, los que logran obtener un empleo —aun cuando éste no sea de su entera satisfacción— se aferran a él por temor a no encontrar otras opciones.
3. Incertidumbre laboral. Viven en estrés permanente por la inseguridad de conservar su empleo por largos periodos, sensibles ante cualquier contingencia que se presente en el mercado, ya que conforman el personal menos experimentado y de menor antigüedad, lo que hace que su liquidación y separación del empleo sea la más factible, por ser la menos costosa para el empleador.
4. Alta movilidad laboral inicial. Lo que posterga la promoción en el empleo para alcanzar mejores condiciones de vida.

A partir de la última década del siglo XX se ha observado en México una paulatina y constante contracción del empleo formal, lo cual ha dejado a un alto porcentaje de la población (mayoritariamente joven) desempleada. En su lugar ha proliferado la economía informal y desordenada, conformada

⁷ Rafael de Hoyos *et al.*, *Ninis en América Latina...*, *op. cit.*

⁸ Aquí se presenta el primer problema para construir un concepto que defina qué son los *NiNis*. Existen variables diversas para cuantificar a esta población, ya que en algunos casos comprende a los adolescentes de los 12 años en adelante y en otros casos la edad inicial para ser considerado un *Nini* es a los 15 años. Lo mismo pasa con la edad tope.

(en su mayoría), por empleos precarios, temporales y sin ningún tipo de seguridad social. Estos empleos están siendo desempeñados por población joven que en muchos casos tiene una escolaridad superior a la requerida, lo que les genera frustración y desencanto.

A las condiciones de precariedad económica se suma un clima de violencia e inseguridad social nunca antes experimentado en el país, que oscurece el horizonte de futuro de los jóvenes. En lo que va del presente siglo el BD se diluye como oportunidad de desarrollo y se transforma en la situación contraria, caracterizada por un incremento de los denominados *NiNis*, jóvenes que ni estudian ni trabajan; juventud desaprovechada a la que atinadamente Bauman⁹ ha denominado la generación de jóvenes con vidas desperdiciadas.

Los jóvenes en el siglo XXI

El umbral del siglo XXI se ha caracterizado por importantes cambios a nivel planetario, la mayor parte de ellos producto de la globalización que permea a las poblaciones del mundo. Las sociedades, en general, están sufriendo transformaciones; los individuos experimentan impactos diferenciados en función de la manera en la que cada uno vive este proceso, marcado, entre otras cosas, por la dinámica demográfica de cada población, la cual determina sus condiciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Uno de los efectos demográficos que caracteriza a la globalización son los movimientos migratorios, los cuales inciden de manera directa en el comportamiento poblacional de un país, estado o municipio, ya sea por ser un polo de atracción o por ser expulsores de población. Éstos y otros efectos, tales como el desarrollo de sociedades multiculturales con prácticas socioculturales diversas, la diversificación y ampliación de actividades económico-productivas, la mayor división social del trabajo, y los altos niveles de comunicación e información, están incidiendo de manera diferenciada en la dinámica demográfica de los distintos países. Muchos de los migrantes son jóvenes, y están siendo parte de esta manifestación demográfica.

⁹ Zygmunt Bauman, *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Paidós, Barcelona, 2005.

En términos del planteamiento de Singer, el cambio demográfico “es entendido como el comportamiento de las poblaciones que afecta su tamaño y composición; es el resultado de las acciones *individuales* de tener hijos, morir y emigrar”;¹⁰ estas acciones tienen manifestaciones distintas en los diferentes grupos etarios, y se producen en función del nivel de desarrollo de la población de la que se hable. Esta situación es a tal grado importante que obliga a realizar diversos seguimientos —como política de población— a efecto de analizar factores como la esperanza de vida, el envejecimiento, la morbilidad, la mortalidad y la fecundidad. Lo anterior permitirá diseñar el conjunto de mecanismos y acciones —materializados en programas gubernamentales— que atiendan las diversas necesidades sociales existentes, y tomar las previsiones necesarias para hacer frente a los problemas demográficos, ya que, sin estas previsiones, será muy difícil atenderlos satisfactoriamente una vez que se presenten.

Cada país enfrenta su situación demográfica con diferentes políticas poblacionales; por ejemplo, en el caso de Europa, Alemania —entre otros países— que experimenta el envejecimiento de su población, y cuya tasa de crecimiento poblacional actual no garantiza el reemplazo generacional, ha implementado una política demográfica que incentiva el crecimiento. Situación muy distinta a la de los países de América Latina, donde, aunque las tasas de crecimiento de la población han disminuido de manera considerable, siguen estando por encima de la tasa de reemplazo poblacional.

México no es la excepción. A pesar de los buenos resultados de las políticas de planificación familiar desde los años setenta del siglo XX, según el análisis demográfico prospectivo realizado por el Consejo Nacional de Población¹¹ se espera que será hasta la década de los años treinta del presente siglo cuando la tasa de crecimiento sea igual a la de reemplazo generacional.

En los primeros veinte años (entre 1970 y 1990) se apreció una acelerada reducción de la Tasa Global de Fecundidad (TGF), por ejemplo, de 1970 a 1980 descendió en casi dos hijos y de 1980 a 1990, en poco más de un hijo. Así,

¹⁰ Paul Singer, “Factores determinantes del comportamiento demográfico en el mundo contemporáneo”, *Revista mexicana de sociología*, vol. 40, núm. 1, 1978, p. 181.

¹¹ Doroteo Mendoza Victorino, “Planificación familiar: logros en la última década... y retos futuros”, CONAPO, *La situación demográfica en México 2006*, *op. cit.*, pp. 49-64.

en 1990, el número de hijos que tuvieron las mujeres fue la mitad de los que tenían en 1970; así mismo, el descenso fue continuo, pero a un ritmo menos acelerado, es decir, tuvieron que pasar veinte años (1990 a 2010), para reducir la TGF en alrededor de un hijo y se espera que en las próximas dos décadas (2010 a 2030) se logre estar alrededor del nivel de reemplazo generacional (2.1 hijos por mujer).¹²

También es importante apuntar que, independientemente de los cálculos de crecimiento poblacional realizados a nivel de país, cada entidad federativa tiene un comportamiento demográfico distinto: algunas están por encima y otras muy por debajo del reemplazo generacional.

Independientemente de ello, en México, en las primeras tres décadas del siglo XXI, somos y seremos testigos de un incremento inusitado de población joven y, en teoría, altamente productiva, lo cual constituiría una ventana de oportunidad para avanzar hacia el desarrollo del país, si se cuenta con una situación de pleno empleo¹³ y alta cobertura educativa. Sin embargo, en las condiciones actuales esta coyuntura está muy lejos de ser una oportunidad real; sin las políticas públicas de atención adecuada a este grupo poblacional, esta oportunidad puede convertirse en desventaja y llegar a tener un alto costo social.

Estamos hablando de un número muy importante de jóvenes que no pueden integrarse a la escuela y/o a una actividad productiva estable y que, además de enfrentar la insatisfacción de sus necesidades materiales esenciales, también enfrentan el estigma y el rechazo social.

¹² *Idem.*

¹³ “El pleno empleo se cumple cuando todos los que lo necesitan pueden conseguir un empleo remunerado, y siempre que la tasa de desocupación no supere el 3% de la población activa (esta tasa incluye a los ‘parados circunstanciales’, con carácter temporal o que están en situación de cambiar de trabajo). Antiguamente, los gobiernos se limitaban a luchar contra el paro forzoso. En la actualidad, procuran (con más o menos éxito) lograr el pleno empleo. Una política puramente correctiva es sustituida por una política intervencionista de los poderes públicos, basada en la previsión. No sólo se trata de ayudar a los desocupados, sino de lograr un funcionamiento equilibrado de la economía en el que todas las fuerzas de trabajo disponibles puedan conseguir empleo”. <https://edukavital.blogspot.mx/2013/04/pleno-empleo-definicion-de-pleno-empleo.html>, consultado en diciembre de 2016.

Política demográfica y educativa en México

La política de población en México planteó y proyectó, a principios del siglo XXI, que el crecimiento de la población en estos grupos de edad sería un capital productivo inminente y que, aprovechado de manera eficiente, se transformaría en capital humano estratégico capaz de reportar altos beneficios, no sólo para el desarrollo de los propios sujetos pertenecientes a esa franja etaria, sino de la sociedad en general. Como plantea el Consejo Nacional de Población (CONAPO):

[La] “ventana de oportunidad demográfica” y que se viene registrando desde hace varios decenios, [ha requerido y continuará requiriendo] multiplicar las inversiones en capital humano, garantizar la disponibilidad de empleos en condiciones adecuadamente remuneradas y potenciar la productividad del trabajo, con el objeto de que el país esté en condiciones de aprovechar de manera adecuada el llamado bono demográfico.¹⁴

De acuerdo con Consultores Internacionales, y retomando datos del INEGI, sólo 30% de los jóvenes que egresan del sistema educativo nacional encuentra empleo en el primer año, y de ese porcentaje, únicamente 30% se desenvuelve laboralmente en actividades relacionadas con sus estudios. Además, 7 de cada 10 jóvenes entre 15 y 24 años emigran al mercado mundial en busca de mejores oportunidades, lo que genera, más que una inversión, un costo para el país por la formación que se les brindó antes de la migración. En un análisis realizado por Consultores Internacionales, encontraron que:

La relación de población no dependiente respecto de la dependiente registrará en 2019 su cifra máxima, fecha a partir de la cual dicho indicador comenzará a declinar, lo que muestra la urgencia de tomar acciones en la materia. De no aplicarse las medidas adecuadas, el bono no sólo terminará

¹⁴ Enrique Hernández Laos, *Desarrollo demográfico y económico de México. 1970-2000-2030*, CONAPO, México, 2004, p. 30.

por desperdiciarse, sino que podría generar costos económicos y sociales a través de mayores tasas de subempleo y desempleo.¹⁵

Lamentablemente, en México la política pública suele plantearse de forma fragmentada, es decir, la política de población, en general, no está asociada a la política económica, ni a la educativa; de esta manera, la ausencia de una política pública integral imposibilita el aprovechamiento de esta población emergente, la cual, aunque no cuenta con las calificaciones ideales, está más escolarizada que generaciones anteriores.

En la sociedad, la idea de progreso, desarrollo y bienestar individual y social ha estado asociada al esfuerzo individual o familiar de los sujetos. Los logros y éxitos de las personas están ligados a ese esfuerzo formativo; es por ello que la educación formal o escolarizada ha sido vista como el vehículo capaz de posibilitar la movilidad social y económica de los individuos: a mayores niveles de escolaridad y formación, mayores posibilidades de una mejor movilidad en la estructura social, lo que viene acompañado de condiciones laborales mejor remuneradas.

En el México del siglo pasado, particularmente durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, se presentó el ascenso de las clases bajas y la constitución de una clase media a través de la masificación de la educación. Hablamos del periodo de modernización y urbanización de un país por supuesto mucho menos poblado que el actual, y de una política económica basada en el modelo de sustitución de importaciones, lo cual incentivó de manera importante la producción.

Las condiciones actuales son por demás distintas: a pesar de que se cuenta con una mayor capacidad instalada para atender un mayor número de individuos en los servicios educativos formales, la demanda supera con mucho la oferta.

El incremento de la matrícula educativa en todos los niveles es innegable, y responde a varios factores. Uno de los más importantes es la asunción de recomendaciones internacionales de respeto al derecho humano

¹⁵ Notimex, "México desaprovecha bono demográfico con desempleo y migración", *El economista*, 9 de mayo de 2011. <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2011/05/09/mexico-desaprovecha-bono-demografico-desempleo-migracion>, consultado en febrero de 2017.

a la educación y la inclusión de grupos vulnerables (mujeres e indígenas, entre otros); sin embargo, es evidente la presencia cada vez mayor de instituciones educativas privadas, lo cual, en una situación de crisis permanente y una desigualdad económica exacerbada, cancela la posibilidad de que la población de menores recursos pueda acceder a los servicios educativos.

A pesar de que la situación actual es cada vez menos favorable para incorporar a los sectores más vulnerables a los servicios educativos públicos, en el imaginario social se sigue pensando que es responsabilidad de los jóvenes aprovechar las oportunidades para mejorar sus condiciones; es por ello que, si no lo logran, deben cargar con el estigma social de no haber hecho suficientes méritos para alcanzar mejores oportunidades que se traduzcan en un futuro promisorio.

Los NiNis

La existencia de los *NiNis* no es un problema reciente, ni mucho menos exclusivo de nuestro país, aunque sí somos uno de los tres países en América Latina que cuenta con el mayor número de jóvenes en esa situación.¹⁶ En el año 2010, fue suficiente una declaración del entonces rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), José Narro, para colocar a este numeroso grupo de población en la agenda nacional. A partir de ese momento comenzó a documentarse copiosamente la problemática en la que se ven inmersos estos jóvenes, básicamente desde dos posturas diferentes: 1) como víctimas del sistema y expresión palpable de las desigualdades socioeconómicas, es decir, jóvenes que viven el abandono por un Estado de tendencia neoliberal y son dejados a su suerte; y 2) la percepción social de estos jóvenes como irresponsables, flojos, que han tomado la elección equivocada de renunciar a forjarse un futuro.¹⁷

Independientemente de la forma en que se perciba el problema, lo importante es apuntar que la problemática existe y que ésta no puede ni debe

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Eva Arceo y Raymundo Campos, "¿Quiénes son los NiNis en México?", *Serie documentos de trabajo*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México, 2011, p. 1.

obviarse. En relación con la segunda postura, la que estigmatiza la situación de los jóvenes y los responsabiliza de su condición de excluidos del bienestar que representa la formación educativa y el mundo del trabajo, ésta genera una actitud social denostativa o peyorativa hacia ellos, ya que se les define en negativo. Los medios, al referirse a ellos y ellas como *NiNis*, jóvenes que “ni estudian ni trabajan”, generan en la sociedad la impresión de que esa situación es responsabilidad, en primera instancia, de ellos mismos, y en segunda, de sus padres o familiares.

Esta perspectiva asume que su situación obedece a su voluntad, es decir, a que ellos optaron por esa condición por haber desaprovechado las alternativas u opciones que se les presentaron. Se les etiqueta como jóvenes que no quisieron estudiar, que no se responsabilizaron de concluir sus estudios (algunos quizá sólo acreditaron la primaria), y que no quieren dedicarse a una actividad productiva; pierden el tiempo o, peor aún, son violentos y prefieren delinquir en las calles.

El término *NiNis* surge por primera vez en 1999 en un Informe de la Social Exclusion Unit del Reino Unido, y es una traducción de la voz *NEET o Neet (Not in Employment, Education or Trainig)* que sustituyó al término *status zero* empleado en reportes anteriores.¹⁸ Como ya lo comentamos, en México la popularización del término se atribuye a José Narro, rector de la UNAM, quien advirtió sobre la existencia en México de 7 millones de *NiNis*, y los definió como:

[...] jóvenes que no estudian —desertaron de la escuela, no fueron seleccionados en los sorteos de colocación o no tienen interés en asistir a un colegio— ni trabajan —ninguna empresa les ha dado una primera oportunidad, o fueron despedidos y no han podido colocarse de nuevo en el mercado laboral.¹⁹

En este sentido, y en contraposición, Gil Antón ha advertido sobre la injusticia del uso del término, ya que:

¹⁸ Rodrigo Negrete y Gerardo Leyva, “Los *Ninis* en México: una aproximación crítica a su medición”, *Revista internacional de estadística y geografía*, vol. 4, núm. 1, enero-abril, 2013.

¹⁹ José Blanco, “*Ninis*”, *La Jornada*, 5 de enero de 2010.

El abandono escolar tiene mucho que ver con la pobreza; y sobre todo algo que no hemos visto, que es que no tiene sentido para los muchachos la escuela; estamos dando la escuela del siglo XIX o XX a chavos del XXI.²⁰

Llamar a esos jóvenes *NiNis* (ni estudian ni trabajan) resulta injusto, en términos generales, porque atribuye a las víctimas la responsabilidad de su exclusión; por ello Gil Antón propone que, en todo caso, se les denomine “SinSin”, pues son personas sin escuela y sin trabajo, por haber quedado excluidas de ambas oportunidades.

De acuerdo con un informe publicado por el Banco Mundial, el cual da cuenta de un proyecto de investigación desarrollado por Hoyos, Rogers y Székely²¹ en América Latina, la población de jóvenes (entre los 15 y los 24 años) que no se encuentran atendidos en los centros escolares, ni cuentan con un empleo formal, suman alrededor de 20 millones. En otros términos, uno de cada cinco jóvenes latinoamericanos no estudia ni trabaja, y dos de cada tres que se encuentran en esta situación son mujeres que no concluyeron la educación secundaria. Esto último representa un factor de riesgo muy importante para enfrentar una situación de matrimonio precoz y, sobre todo, embarazos no deseados en la adolescencia.

Independientemente de la oportunidad que brinda a una nación aprovechar su situación demográfica, un gobierno debe atender a estos jóvenes a través de políticas públicas concretas, ya que, de no hacerlo, la persistencia del fenómeno generará un efecto de reproducción de la desigualdad. Por otra parte, de acuerdo con el estudio referido del Banco Mundial, existe una correlación entre el aumento de este grupo de jóvenes y la generación de un clima de violencia, por lo menos en Colombia y México. Esta relación entre *NiNis* y violencia la explica el estudio a partir de tres factores: “Un incremento en la proporción de *NiNis* hombres, la falta de oportunidades

²⁰ Manuel Gil Antón, “Sistema educativo en México impulsa la desigualdad”, *Prensa Ibero*, octubre de 2016. http://noticias.ibero.mx/prensa/detalle_comunicado.php?id_noticia=3307&foto_principal=1, consultado en enero de 2017.

²¹ Rafael de Hoyos *et al.*, *Ninís en América Latina...*, *op. cit.*, p. 7. <http://www.bancomundial.org/es/events/2016/01/07/out-of-school-and-out-of-work#4>, consultado en febrero de 2017.

laborales para los jóvenes y un incremento en el mercado ilegal que hace que el crimen organizado demande más trabajadores”²²

El citado trabajo explica cómo algunos factores, por ejemplo, la escolaridad de los padres, el ingreso económico y el tipo de hogar en que se habita, inciden en la posibilidad de que un joven forme parte de ese grupo. Entre los varones, el abandono escolar temprano para integrarse al mercado laboral y el desempleo son los principales antecedentes de un *NiNi*, no obstante, el perfil típico lo representa una mujer que no ha concluido la educación secundaria, que vive en un hogar urbano pobre o vulnerable y que se dedica a los quehaceres domésticos en su casa. Encontrarse en esta situación, aun cuando no sean todos los casos, no obedece a una decisión o voluntad de los jóvenes; es un asunto claro de desatención a las necesidades básicas de este grupo poblacional. En contextos de alta delincuencia y violencia extrema, como es el caso actual de México, cada vez aparecen más vínculos entre estos jóvenes y la delincuencia organizada.

México: desafíos de una política de juventud frente al bono demográfico

La expectativa social con respecto a los jóvenes mexicanos es que éstos acudan a la escuela, en trayectorias ideales o continuas, hasta culminar su formación en una carrera, o bien, se incorporen al mercado laboral con un empleo remunerado que satisfaga sus necesidades, con proyección de desarrollo y seguridad social, que les permita construir un patrimonio para alcanzar su independencia y autonomía. Tuirán considera que el fenómeno opuesto a esta expectativa responde a causas diversas, tales como un acceso limitado a la educación, la obsolescencia del modelo educativo, la falta de oportunidades de empleos bien remunerados, y la inestabilidad y precariedad familiar en lo laboral con ingresos insuficientes, aunado a embarazos no deseados y paternidades no previstas.²³

²² *Idem.*

²³ Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, “Jóvenes que no estudian ni trabajan: ¿Cuántos son? ¿Quiénes son? ¿Qué hacen?”, *Revista Este País*, núm. 251, 1 de marzo de 2012.

De acuerdo con los análisis realizados en torno a la situación de estos jóvenes, ellos padecen una doble exclusión (presente y futura): 1) constituyen un desperdicio social, por todo el potencial individual y colectivo que representa para el país un grupo de población tan amplio en edad productiva; y 2) constituyen un problema social, ya que se trata de un conjunto de individuos con baja autoestima, indolentes, apáticos, frustrados y angustiados; por falta de oportunidades escolares y/o laborales viven en la incertidumbre permanente, en virtud de la postergación indefinida o la cancelación de una posible emancipación y el comienzo de una vida autónoma; son, además, víctimas del descrédito y el rechazo social.

Para algunos especialistas, la situación que enfrentan estos jóvenes desacredita los estilos de vida tradicional y aparece en su lugar un rechazo al estudio y al trabajo: “el futuro es tan incierto que es mejor vivir al día”; no están dispuestos a realizar ningún tipo de esfuerzo ante beneficios que nada tienen de seguros. En estas circunstancias, la ausencia de políticas públicas adecuadas y oportunas transforma la condición *NiNi* en presa fácil de la violencia en un medio, de por sí, extremadamente hostil e inseguro. Las adicciones y la cooptación por parte del crimen organizado es el siguiente paso.²⁴

En el concierto internacional, con el inicio del siglo XXI los Estados Parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se propusieron lograr los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con el fin de erradicar la pobreza en el mundo; entre estos ocho objetivos, los sujetos a atender con mayor prioridad fueron las mujeres y los niños. Llama la atención que los jóvenes no aparecieran como un grupo vulnerable prioritario; si bien se les menciona como grupo de atención, no hay un objetivo que aborde este sector de población de manera particular.

Según el informe presentado por la ONU en el año 2015, del año 2000 al 2015 hubo avances como resultado del impulso de los mencionados ODM; sin embargo, también es claro que, a pesar de dichos logros, hay todavía enormes retos que vencer. Ahora bien, en relación con el BD en México (objeto de este análisis) y su relación con los ODM, se observa que dicho bono está basado en el incremento de población en edad productiva, y que más del 50% son mujeres.

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

Para aprovechar este potencial productivo es necesario generar las condiciones estructurales, sociales y políticas necesarias para ello. Las condiciones educativas y laborales de estos grupos sociales son reportadas en el informe de la ONU con relación a los ODM, que incluye datos de América Latina (incluido por supuesto México). Con relación al mercado laboral se reconoce que:

A medida que la economía mundial ha ingresado en un nuevo período que combina un menor crecimiento, ampliando las desigualdades y las turbulencias, el empleo no aumenta lo suficientemente rápido como para satisfacer la creciente fuerza laboral. La relación mundial entre el empleo y la población (la proporción de la población en edad laboral que está empleada) ha caído de 62% en 1991, a 60% en 2015, con un giro descendente especialmente significativo durante la crisis económica mundial de 2008-2009. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, más de 204 millones de personas están desempleadas en 2015. Esto es 34 millones más que antes del inicio de la crisis mundial, y 53 millones más que en 1991.²⁵

La contracción del empleo es evidente en el caso mexicano, lo cual resulta una premisa fundamental no cubierta para aprovechar el BD. Los jóvenes, en particular las mujeres, continúan viéndose afectados de manera desproporcionada por las limitadas oportunidades de empleo y las condiciones de inserción: en el mejor de los casos, ellas se insertan en trabajos en los que son subempleadas.

En el año 2015, sólo cuatro de cada diez mujeres y hombres jóvenes de entre 15 y 24 años contaban con un empleo, en comparación con cinco de cada diez en 1991. Esto representa una caída de más de 10 puntos porcentuales, lo cual obliga a México a promover una política económica en la que la inversión para la generación de empleos (sobre todo para jóvenes), debe ser una prioridad. Si bien, como sostiene la ONU,

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, 2015, p. 17. http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf, consultado en febrero de 2017.

Desde la década de 1990, el progreso global en la alfabetización de jóvenes y adultos ha sido lento pero constante, y la brecha entre mujeres y hombres se ha reducido. La tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años aumentó en todo el mundo: de 83% en 1990 a 89% en 2010. Esta mejora se debió en gran medida al aumento de la asistencia a la escuela primaria y secundaria de las generaciones más jóvenes.²⁶

Esto debería estar asociado a una política educativa que promueva no sólo mayor escolarización, sino también la ampliación de la cobertura, mayor pertinencia curricular y equidad de género, ya que:

De 92 países con datos de tasas de desempleo por nivel de educación para 2012 a 2013, en 78 países las mujeres con educación avanzada tienen tasas de desempleo mayores que los hombres con niveles de educación similar.²⁷

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, instrumento rector de la política pública mexicana, reconoce que:

La desigualdad y la pobreza generan frustración en amplios segmentos de la población, erosionan la cohesión social y abren el camino al conflicto y la violación de la ley, con graves consecuencias para la paz pública, la fortaleza de las instituciones, así como para el desarrollo sostenible del país.²⁸

Aunque se establece que es fundamental “atender el creciente número de jóvenes que no estudian y no trabajan con acciones específicas de política pública enfocadas a mejorar su calidad de vida y sus oportunidades”,²⁹ los resultados registrados son contrarios a este planteamiento. Si bien es cierto que hay una preocupación por la situación de estos jóvenes y el alto costo económico, social y humano que representan para la sociedad, como se plantea en el PND 2012-2018, el aumento en las cifras de rezago, exclusión

²⁶ *Ibid.*, p. 27.

²⁷ *Ibid.*, p. 30.

²⁸ Gobierno de la República, *Plan nacional de desarrollo 2012-2018*, p. 45. <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>, consultado en febrero de 2017.

²⁹ *Idem.*

y falta de oportunidades educativas y laborales de estos jóvenes no es congruente con el discurso de atender y mejorar sus condiciones de vida y sus oportunidades.

Las repercusiones que trae consigo la desatención de ese sector no son sólo de tipo económico, sino que abarcan todas las dimensiones humanas, sobre todo la emocional. Por lo anterior, en el contexto actual que enfrentamos cotidianamente los mexicanos, se corre el riesgo de:

Un desarrollo deficiente de la juventud [lo cual] se traducirá en [mayores] rezagos sociales, un capital humano poco productivo y un menor potencial de crecimiento en el mañana. La existencia de una población joven sin esperanza ni futuro es el camino más seguro para la reproducción intergeneracional de la pobreza y augura un escenario de mayor inseguridad y falta de cohesión social.³⁰

El PND 2012-2018 reconoce que para garantizar la inclusión y la equidad en el disfrute de derechos tales como la educación, se requiere ampliar oportunidades no sólo de acceso, sino también de permanencia y egreso satisfactorio de la escuela, a efecto de que el egresado cuente con más oportunidades de encontrar un empleo digno. La creación de más espacios educativos, nuevas modalidades y opciones para los jóvenes que se encuentran en condiciones de mayor desventaja o vulnerabilidad social y económica, lamentablemente no parecen haber sido consideradas como prioridades económicas en el presupuesto del gasto social.

Aunado a lo anterior, los limitados recursos económicos, con los recortes anunciados a finales del año 2016, se han orientado sobre todo a alumnos y estudiantes de subsistemas educativos regulares, excluyendo de esos beneficios a quienes ya forman parte del rezago educativo. Peor aún, esta situación, sumada a la falta de empleo para los que estudian y concluyen una formación determinada, evidentemente generará desencanto. “Una elevada proporción de jóvenes percibe que la educación no les proporciona habilidades, competencias y capacidades para una inserción y desempeño laboral exitosos”,³¹ por lo que la escuela pierde legitimidad. Así pues, más

³⁰ *Idem.*

³¹ Gobierno de la República, *Plan nacional de desarrollo...*, *op. cit.*, p. 61.

allá del discurso político, no se identifican, en los documentos revisados, estrategias concretas y específicas para enfrentar y comenzar a revertir esa problemática y pensar en el aprovechamiento del BD.

En relación con el Plan Sectorial Educativo 2013-2018 (PSE/2013-2018), la preocupación central del ejecutivo federal respecto de los jóvenes radica, sobre todo, en los compromisos constitucionales contraídos con la cobertura universal en la educación media superior para el ciclo escolar 2022:

Hoy se atiende a dos terceras partes de la población en edad de cursar la educación media superior y la meta para el 2018 es 80 por ciento. El desafío no se limita a aumentar los espacios educativos disponibles en el bachillerato y la educación técnica, sino que se requiere tener la capacidad de desarrollar una oferta pertinente que atraiga a los jóvenes a la escuela, que ésta sea capaz de retenerlos a partir de entender y atender las razones que motivan el abandono, y prepararlos para que puedan acceder a mejores empleos o continuar sus estudios en el tipo superior.³²

La referencia es clara hacia la población que se encuentra entre los 15 y los 18 años, para la cual el Estado mexicano deberá contar con espacios suficientes en el ciclo escolar 2021-2022. Los dos principales problemas que enfrenta actualmente la educación media superior son la baja cobertura y el elevado porcentaje de abandono escolar, pero ambos se circunscriben a los jóvenes que ya se encuentran dentro del sistema educativo o que cuentan con condiciones reales de ingreso al mismo.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, el rango de edad en México para cursar la educación obligatoria va de los tres a los 17 años. La cobertura neta, según el INEGI:

[...] llega a 87.3% a los cinco años de edad, cuando termina la educación preescolar; aumenta y se mantiene ligeramente superior al 96% durante los seis años de educación primaria; en la secundaria disminuye año con año para situarse en 87 por ciento a los 14 años de edad, cuando finaliza dicho ciclo.

³² SEP, Programa sectorial de educación 2013-2018, México, p. 13. http://www.sep.gob.mx/es/sep17/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.WNSgJm_hCUk, consultado en febrero de 2017.

A los 15 años, cuando los jóvenes tendrían que estar iniciando la educación media superior, la cobertura disminuye a 79 por ciento. Tres años más tarde, a los 18 años, cuando se esperaría que los jóvenes hubieran concluido dicho nivel, menos de la mitad de población continúa estudiando.³³

Para la población con bajos ingresos y mayor riesgo de abandono escolar se requieren becas y apoyos a las familias que contribuyan a su permanencia en la escuela. [También es necesario] reforzar las oportunidades de formación de la población adulta en condición de rezago educativo.³⁴

Nuevamente, llama la atención el hecho de que una parte importante de los jóvenes a los que hace alusión el BD (15-29 años) no sean abordados específicamente, sino en términos generales, como parte del rezago educativo nacional.

En cuanto al capital escolar de la población etiquetada como *NiNi*, según Tuirán y Ávila, 26.6% no concluyó la educación básica, 43.8% concluyó la educación básica e incursionó en la educación media superior sin concluirla, y el tercer bloque, el menos vulnerable, está representado por alrededor de 29.6% que posee un cierto capital escolar: 18.6% concluyó la educación media superior y 11% aprobó algún grado de educación superior o incluso concluyó sus estudios universitarios.³⁵

Conclusiones

La disminución progresiva de la tasa de fecundidad, es decir, del número de nacimientos por mujer, y la baja la tasa de población infantil, aunado a una alta tasa de población infantil en la última década del siglo XX, advierte la existencia de un alto porcentaje de población adulta joven en las primeras tres décadas del siglo XXI, población con elevado potencial productivo y con una esperanza de vida cada vez más alta. En otras palabras, estamos

³³ *Ibid.*, p. 29.

³⁴ *Ibid.*, p. 54.

³⁵ Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, "Jóvenes que no estudian ni trabajan...", *op. cit.*, p. 10.

aproximadamente a la mitad del pretendido periodo de oportunidad el cual, para algunos especialistas, iniciará su gradual declinación hacia el año 2030.³⁶

Debido al comportamiento demográfico del último cuarto del siglo XX, México experimentará, en las primeras tres décadas del siglo XXI, un alto crecimiento de la población en el grupo etario de 15 a 29 años. Para los organismos internacionales esta situación representa una oportunidad para el desarrollo económico del país, sin embargo, el Estado mexicano no ha generado las condiciones necesarias para aprovechar este crecimiento demográfico.

En su lugar se observan graves problemas sociales y económicos, tales como: contracción del mercado formal, lo cual genera altas tasas de desempleo; desigualdad social (incremento de la pobreza y pobreza extrema); y violencia e inseguridad, que afecta principalmente a los jóvenes de sectores marginados. Como consecuencia de la falta de oportunidades escolares y laborales, este sector de población se ha convertido en *NiNis*; quienes, además, por su condición, vulnerabilidad e inexperiencia, están expuestos a involucrarse o ser cooptados por grupos delincuenciales.

La política de población en un país resulta indispensable para analizar el comportamiento demográfico y, en función de éste, plantear las políticas públicas más adecuadas para la atención de las necesidades de la población. No obstante, una política de población por sí misma no garantiza el éxito en la atención de los problemas; para lograrlo, debe articularse con la política económica, social y cultural del país, además de considerar la política internacional.

En el caso analizado se observa cómo, tanto a nivel internacional como nacional, hay un marcado interés por los jóvenes: desde los documentos presentados por la ONU (Objetivos de Desarrollo del Milenio) hasta los planes de gobierno (nacional y sectorial) para el desarrollo nacional, hay una preocupación manifiesta por la atención a dicho sector, pero de manera fragmentada o diluida con propuestas de atención a otros sectores, y sin objetivos, metas y mecanismos claros para que los jóvenes en particular sean atendidos.

³⁶ Octavio Mojarro Dávila, "Oportunidades y retos de la política nacional de población en el siglo XXI", CONAPO, *La situación demográfica en México*, CONAPO, México, 2006, pp. 254-255.

En México, el BD se ha dilapidado durante los primeros tres lustros del presente siglo. Aun cuando resulta innegable el esfuerzo desplegado por el gobierno federal (traducido en programas y becas de apoyo económico de tipo asistencialista), éste ha resultado ser insuficiente para atender un problema que demanda acciones de corte estructural e integral. A la fecha, los programas compensatorios han resultado insuficientes, limitados, escuetos y pobres, ya que, en términos generales, no atienden el problema, y únicamente funcionan como paliativo.

La necesidad de implementar políticas públicas de protección, ampliación de capacidades, generación de oportunidades diferentes pero articuladas, transversales y coordinadas, se ha vuelto, más que una opción, una necesidad apremiante, que indudablemente exige cuantiosos recursos presupuestales. La omisión ha crecido con el transcurrir del tiempo, de manera que atenderla ahora demanda mucho más que voluntad y buenos deseos.

En los documentos oficiales no existe una reflexión acerca de los problemas que hoy enfrentan los jóvenes mexicanos y que están relacionados con su exclusión, tanto de la escuela como del mercado de trabajo (a pesar de que esta situación es cada vez más frecuente), como consecuencia de la crisis económica, la contracción del empleo formal y los altos niveles de corrupción, impunidad e inseguridad social.

Lo anterior obliga a los gobiernos de los tres niveles (federal, estatal y municipal) a implementar políticas públicas para su población joven tendientes a rescatarla del marasmo y el riesgo en que se encuentra. Más allá de considerar el llamado “bono demográfico” como una oportunidad productiva, debe reconocerse que se trata de un sector de población sujeto de derechos humanos que están siendo violados flagrantemente.

Sin duda la atención a este grupo social es un desafío, y al mismo tiempo es un asunto urgente, ya que este grupo cada vez es mayor, pero paradójicamente está cada vez menos atendido. No hacerlo implicará, más allá de un desperdicio de una ventana de oportunidad productiva, un grave problema social.

Interrupción legal del embarazo: Disputas globales y locales sobre un servicio de salud

Zedxi Magdalena Velázquez Fiallo*

Leticia Pons Bonals**

Introducción

La interrupción legal del embarazo es un servicio que prestan las instituciones de salud en México. Esta disposición es resultado de un amplio debate sobre el tema que han encabezado los organismos internacionales en el ámbito global, y han replicado el gobierno federal y los gobiernos estatales (en ámbitos locales), con el fin de orientar acciones en materia de política de salud.

El propósito de este trabajo es exponer los argumentos que se debaten en el ámbito global y en los locales en torno a la legalización de la interrupción del embarazo. Partimos de reconocer que las normativas e instrumentos impulsados en este país presentan lagunas, ambigüedades y falta de claridad, lo que afecta la prestación adecuada de dicho servicio de salud.

Lo que aquí se expone se deriva de las reflexiones de las autoras de este texto en torno a una investigación que se desarrolla en el marco del doctorado en Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Chiapas.¹ El propósito del estudio es analizar los conocimientos y actitudes de prestadores/as de servicios de salud sexual y reproductiva ante el aborto, en tres jurisdicciones regionales sanitarias de esta entidad federativa.

* Estudiante del Doctorado en Estudios Regionales. Representante en Chiapas de la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos (Red Ddeser).

** Docente-investigadora de la Universidad Autónoma de Chiapas.

¹ La investigación referida está registrada bajo el título "Conocimientos y actitudes de prestadores/as de servicios de salud sexual y reproductiva ante el aborto. Estudio en jurisdicciones regionales sanitarias de Chiapas" y es realizada por la primera autora de este trabajo, bajo la dirección de la segunda.

La estructura de este trabajo contempla un primer apartado en el que se define el aborto y se le ubica como un asunto que compete a la salud sexual y reproductiva; este apartado es seguido de la exposición de los debates que se presentan a nivel global y, posteriormente, a nivel local. En el ámbito global se presentan las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales a favor, así como las posiciones que se argumentan en contra; en los ámbitos locales se incluyen las disposiciones asumidas en México, los argumentos esgrimidos por el grupo Provida, y la manera en la que se ha tratado de solucionar el debate en materia legal; se cierra con las disposiciones y acciones asumidas en Chiapas. Al finalizar se exponen, a manera de conclusión, algunas líneas de reflexión acerca de los límites que imponen estos debates para que las mujeres que deciden abortar reciban servicios de salud oportunos y de calidad.

Debates sobre el aborto

El aborto se define como la terminación del embarazo, y puede darse de manera espontánea (cuando se produce naturalmente), o inducida. En el último caso se ha establecido una segunda clasificación: terapéutico o electivo:

[...] el primero está justificado por razones médicas, tales como: el riesgo de la vida o salud física o mental de la madre, enfermedades congénitas graves en el producto, reducir el número de fetos en embarazos múltiples para lograr un riesgo aceptable en el proceso de embarazo. En cambio, el aborto electivo puede ser legal o ilegal.²

Más allá de las razones que médicamente se consideren aceptables para interrumpir un embarazo, la mujer que decide hacerlo queda sujeta a las disposiciones legales prescritas en el momento y lugar en que se encuentre, las cuales condicionan los servicios de salud que puede recibir. El aborto, como problema de salud pública, afecta en mayor medida a las mujeres que cuentan con escasos recursos económicos, ya que sus posibilidades para

² Instituto Nacional de la Mujer, *Glosario de género*, INMUJERES, México, 2007, p. 87.

acudir a los lugares en los que podrían recibir este servicio en condiciones adecuadas son muy limitadas. Este hecho evidencia también un problema de justicia social.

Acerca de la magnitud de este problema en México, cabe mencionar que cada año se practican cerca de un millón de abortos en forma clandestina, y se considera que la cifra puede ser mucho mayor, pues sólo se pueden contabilizar aquéllos que terminan en complicaciones en los hospitales, y de los que queda algún registro.³ En Chiapas, estado que ocupa actualmente el tercer lugar nacional en muerte materna,⁴ se reconoce que el problema se agrava por la confluencia de diversos factores, como son “la deficiencia en los servicios públicos, el poco acceso a éstos [sumado a la] desnutrición que aqueja a las mujeres que viven en el 80 por ciento de los municipios considerados como de marginación alta y muy alta”.⁵

En una investigación realizada por estudiantes de la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de Chiapas (2004) se afirma que, en este estado, una de cada diez mujeres que se embaraza recurre al aborto. En entrevista realizada por los autores, Carlos Ruiz, ginecólogo y secretario académico de esta universidad aseveró que, del total de muertes maternas en el estado, 20% era resultado de un aborto mal practicado, en condiciones inseguras e insalubres, por lo que, de cada 10 mujeres que fallecen por cuestiones relacionadas con el embarazo, parto y puerperio, dos tienen que ver con abortos mal practicados.

La interrupción del embarazo forma parte de los servicios de salud sexual y reproductiva en tanto se relaciona con:

[...] los mecanismos de la procreación y el funcionamiento del aparato reproductor en todas las etapas de la vida. Implica la posibilidad de tener una

³ Recientemente en una nota publicada por Claudia Solera se afirma lo siguiente: “En México hay más de un millón de abortos al año”, *Excélsior*, 12 de marzo de 2017. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/05/926942>, consultado en febrero de 2017.

⁴ Para ampliar información al respecto puede consultarse el Observatorio de Mortalidad Materna en México, *Boletines de mortalidad materna 2016*. <http://www.omm.org.mx/index.php/indicadores-nacionales/boletines-de-mortalidad-materna/2016>, consultado en febrero de 2017.

⁵ Valeria Valencia Salinas, *Chiapas, tercer lugar en muerte materna*, CIMAC-NOTICIAS, 13 de agosto de 2003. <http://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/chiapas-tercer-lugar-nacional-en-muerte-materna>, consultado en febrero de 2017.

sexualidad responsable, satisfactoria y segura, así como la libertad de tener hijos cuando se desee.⁶

El acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva se ha reconocido como un derecho humano que toma en cuenta los siguientes principios: a) el derecho a la salud reproductiva, que implica la obligación gubernamental de garantizar la disponibilidad de servicios en esta materia, así como remover las barreras legales para la prestación de los mismos; y b) el derecho a la autodeterminación reproductiva, es decir, a planificar la familia, a estar libre de interferencias en las decisiones reproductivas, y de todas las formas de violencia y coerción que afectan la vida sexual o reproductiva de las mujeres.⁷

El cumplimiento de estos derechos es un asunto que se debate en los ámbitos global y locales; en ambos niveles se asumen las disposiciones que responden a las condiciones, grupos de poder que intervienen y recursos disponibles en cada contexto.

Ámbito global

En el ámbito global, desde la segunda mitad del siglo XX los organismos internacionales han abordado el aborto como un asunto de derechos humanos, y han propuesto diversas acciones para legalizar su práctica. Éstos plantean que la mujer debe recibir una atención médica adecuada, que no ponga en riesgo su vida.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece que el aborto es un derecho humano de las mujeres y que se relaciona con el derecho a la vida, a la salud y a la atención médica, a la no discriminación y a la igualdad, a la seguridad personal, a la libertad, a la privacidad, a la información, a no ser sometida a trato cruel, inhumano y degradante, a decidir el número de hijos e intervalo entre los nacimientos, a gozar de los beneficios del

⁶ Organización Mundial de la Salud, Salud reproductiva, OMS, 2017. http://www.who.int/topics/reproductive_health/es/, consultado en febrero de 2017.

⁷ Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos A.C., "Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal", Ciudad de México, 2008. <http://www.eligered.org/elige-derechos-humanos-df/>, consultado en febrero de 2017.

progreso científico y a la libertad religiosa y de conciencia.⁸ Las medidas propuestas por este organismo instan a los gobiernos de los países miembros a ofrecer servicios de salud pública adecuados para que las mujeres puedan recurrir a la interrupción de un embarazo no deseado en condiciones de legalidad.

En este ámbito de disposiciones globales, un primer argumento a favor del aborto se refiere a la protección de la vida de las mujeres; se plantea la preocupación por su situación en los países en los que el aborto es restringido, porque se practica clandestinamente y se pone en riesgo la vida de las mujeres.

Un segundo argumento asume la interrupción del embarazo como derecho a la salud y a la atención médica, por lo que se considera que es necesario emitir recomendaciones para la despenalización del aborto, o, al menos, para determinar las circunstancias en las que éste sea legal. Se afirma que al penalizar el aborto se niega a las mujeres el acceso a la atención médica que pudieran necesitar en caso de un aborto incompleto o mal practicado, así como a los medicamentos requeridos durante y después del procedimiento.

Un tercer argumento a favor del aborto interpreta su prohibición como un asunto de discriminación de género. Al ser la interrupción del embarazo un procedimiento requerido únicamente por mujeres, su negación por parte de las instituciones de salud representa una discriminación que se expresa en forma de trato cruel, inhumano y degradante hacia quienes solicitan este servicio (siempre mujeres); constituye, además, una imposición y el forzamiento a realizar una acción no deseada que afectará el resto de sus vidas: cuando a una mujer se le obliga a continuar un embarazo contra su voluntad, se ve forzada a enfrentar consecuencias y dificultades físicas, psicosociales, económicas y de desarrollo profesional que la colocan en situación de desventaja social. Al tener que enfrentar esta condición, las mujeres se ven forzadas a transformar sus expectativas de vida y sus proyectos de desarrollo personal por atender una maternidad que en ese momento no desean.

⁸ Centro de Derechos Reproductivos, *Hoja informativa: Aborto y derechos humanos*, 15 de marzo de 2015, Codajic, 2010. <https://www.reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/BRB-Aborto%20y%20Derechos%20Humanos.pdf>, consultado en febrero de 2017.

Recomendaciones globales a favor del aborto

Los argumentos globales a favor de la legalización del aborto encuentran un campo fértil en las plataformas de acción emanadas de diversas conferencias internacionales, entre las que destacan las orientadas a discutir la situación de las mujeres (celebradas en México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1980; y Beijing, 1995),⁹ así como la de Población y Desarrollo (celebrada en El Cairo, 1994).¹⁰ En las primeras conferencias se sentaron las bases para el establecimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, emanada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. En este instrumento los Estados miembros acordaron promover el empoderamiento de las mujeres en 12 “esferas de atención”: pobreza; educación y capacitación; salud; violencia; conflictos armados; economía; ejercicio del poder; mecanismos institucionales; los derechos humanos; medios de difusión; medio ambiente; y niñez. El embarazo no deseado apareció entonces como un tema recurrente que afectaba el desarrollo de las mujeres en estas 12 esferas. Por su parte, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, por primera vez se insta a los gobiernos a considerar que los abortos realizados en condiciones clandestinas y de riesgo son una causa importante de mortalidad materna, y una cuestión de salud pública que requiere atención.

A partir de estas conferencias, los países miembros de la ONU, incluido México, participaron en convenciones en las que se acordó aplicar las recomendaciones que se establecieron a nivel global en materia de legalización del aborto. En la *Hoja informativa: Aborto y derechos humanos*, editada por el Centro de Derechos Reproductivos,¹¹ se explicitan los siguientes acuerdos, que han sido firmados y ratificados para dar cumplimiento y garantizar el acceso de las mujeres al aborto como un derecho.

⁹ ONU-Mujeres, Conferencias mundiales sobre la mujer, ONU, 2017. <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>, consultado en febrero de 2017.

¹⁰ ONU, Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994. <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml>, consultado en febrero de 2017.

¹¹ Centro de Derechos Reproductivos, *Hoja informativa...*, op. cit., p. 2.

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (comité de la CEDAW), establece en su recomendación general N° 24 (La mujer y la salud) que es obligación de los Estados signatarios “respetar y proteger los derechos de la mujer en materia de atención médica... La negativa de un Estado Parte a proveer la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria”.¹² A partir de estas disposiciones, se insta a los Estados a revisar las legislaciones locales (nacionales) que establecen el aborto como una práctica ilegal, y se les recomienda eliminar los castigos a las mujeres que recurren a esta práctica.

Convención sobre los Derechos del Niño. Derivado de esta Convención, el Comité de los Derechos del Niño (CDN) ha pugnado a favor de la legalización del aborto, concibiéndolo como un derecho humano para las mujeres. En su recomendación N° 4 (La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño) insta a los países a que adopten medidas con el fin de “reducir la morbilidad materna y la mortalidad de las niñas adolescentes, producida especialmente por el embarazo y las prácticas de aborto peligrosos”.¹³ Las recomendaciones de este Comité se orientan a procurar condiciones para la adecuada atención médica de las mujeres.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos (CDH), instituido a partir de este Pacto, abona a las recomendaciones realizadas a nivel global en materia de acceso al aborto en su Observación General N° 6 (El derecho a la vida) en la que establece que “el derecho inherente a la vida no debe ser interpretado de manera restrictiva. La Observación exige que los Estados Parte tomen medidas positivas, mencionando particularmente la necesidad de tomar todas las medidas posibles para aumentar la expectativa de vida”.¹⁴ Asimismo, en su Observación

¹² *Ibid.*, p. 3.

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

General N° 28 (Igualdad de derechos entre hombres y mujeres) establece que cuando los países signatarios emitan informes, “proporcionen información sobre las medidas que hubiesen adoptado para ayudar a la mujer a prevenir embarazos no deseados y para que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en peligro su vida”.¹⁵

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), derivado de este Pacto, ha emitido recomendaciones para que los países amplíen sus programas de acceso a la salud sexual y reproductiva, así como para que implementen programas que permitan aumentar y garantizar el abasto y acceso a métodos de anticoncepción y planificación familiar. En términos generales, propone mejorar el acceso a los servicios de salud para las mujeres y que éstos sean de calidad, con miras a disminuir la tasa de mortalidad materna ocasionada, entre otras causas, por la realización de abortos en condiciones inseguras. En su Observación General N° 14 (El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud) ratifica el derecho a la salud materno-infantil y reproductiva, e insta a los países a que

[...] establezcan medidas que garanticen la mejora de la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y reproductivos, incluido el acceso a la planificación familiar, la atención anterior y posterior al parto, los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información.¹⁶

En su Observación General N° 16 (El derecho igualitario de hombres y mujeres al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales) establece que para dar pleno cumplimiento al derecho igualitario a la salud “deben eliminarse los obstáculos jurídicos y de otro tipo que impiden que hombres y mujeres tengan igualdad de acceso a los servicios de salud

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 12.

pública [en particular] la eliminación de las restricciones legales en materia de salud reproductiva¹⁷.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) anticoncepción y planificación familiar, derivado de esta Convención, determina, en su Recomendación General N° 25 (Relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género):

[...] que considerará el tema del género al evaluar y monitorear la discriminación racial contra las mujeres, así como de qué manera este tipo de discriminación afecta el ejercicio de todos los otros derechos. Esto incluiría el derecho de la mujer a la salud y a la vida, que están incluidos en el caso de la mujer y el aborto.¹⁸

Es evidente, pues, cómo desde este organismo se manifiesta la preocupación por la muerte materna por motivos del desigual acceso a los servicios de salud pública, especialmente de salud sexual y reproductiva.

Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Comité contra la Tortura (CCT), en la primera de sus Observaciones Generales (“sobre la implementación del Artículo 3 de la Convención en el contexto del Artículo 22”), establece su preocupación respecto a la negación de la atención médica a las mujeres embarazadas que requieren de un aborto, y establece que esto las orilla a recurrir a abortos ilegales que ponen en riesgo su salud y vida. Por ello, ha pugnado por incitar a los países a que revisen sus legislaciones para “garantizar tratamiento inmediato e incondicional a las personas que solicitan atención de urgencia, en cumplimiento con las pautas de la Organización Mundial de la Salud”.¹⁹

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará). Esta Convención, más conocida como Belem do Pará, por el nombre del lugar en que se realizó (Brasil) en 1994, se planteó “proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas”,²⁰ ya que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Posiciones globales en contra del aborto

Frente a los distintos argumentos y disposiciones establecidos para promover la legalización del aborto, existen también, a nivel global, grupos que pugnan por su punibilidad y prohibición. El argumento principal de estos grupos es el derecho humano a la vida del no nacido. La International Organizations Law Group/C-FAM,²¹ se manifiesta a favor de superponer este derecho, que también es consignado en los tratados y acuerdos recuperados en el apartado anterior, por encima de los que se refieren a la salud o libre decisión de la mujer.

Argumentan que algunos de los acuerdos, como los que emanan del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sustentan el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud mental y física, situación que no se hace exclusiva para la mujer o para garantizar la salud sexual y reproductiva de ella, sino que puede ser interpretada a favor del no nacido, en defensa del derecho a la vida en el vientre.

Asimismo, los llamados movimientos Provida,²² también denominados por los grupos feministas, pro-elección o progresistas, como *anti derechos*, han puesto en las mesas de discusión el tema del aborto en este mismo sentido. La filosofía Provida se gestó inicialmente en el contexto de los grupos eclesiásticos, los cuales recurren a dogmas religiosos como argumentos para defender posturas conservadoras que tienen que ver con el “correcto comportamiento” de las personas.

²⁰ UNICEF, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_ConvencionBelem.pdf, consultado en marzo de 2017.

²¹ Cfr. Center for Family & Human Rights C-F. <https://c-fam.org/>, consultado en febrero de 2017.

²² Cfr. Provida, <http://provida.es/feapv/>, consultado en febrero de 2017.

Provida afirma una postura ética y política que centra sus luchas y discusiones en la defensa de la vida, considerando que ésta comienza en el momento de la concepción y que termina hasta la muerte natural; con base en lo anterior, rechaza todo tipo de procedimiento que atente contra esta lógica de pensamiento, como la eutanasia, la reproducción asistida, la clonación humana y, especialmente, el aborto provocado. Provida sostiene que el derecho a la vida es base del Estado de derecho, considera el aborto provocado como “la eliminación alevosa de un ser humano que todavía no ha tenido tiempo de merecer un trato tan salvaje como el que de esta forma se le dispensa”,²³ y se opone a cualquier medida de legalización. Sus acciones en materia de aborto están encaminadas a lograr su total prohibición, basándose en lo que llaman “ética de los principios”, que toma como punto de partida el respeto a la vida humana.

Los grupos Provida concuerdan con las leyes que criminalizan la práctica del aborto, sobre todo con aquéllas en las que los Estados protegen la vida desde el momento de la concepción. Sin embargo, y aunque estén de acuerdo en la interpretación de que la legislación sí protege la vida del no nacido, alegan que ésta es insuficiente y que el tratamiento que se le da es poco adecuado; basan este razonamiento en que, en las mismas legislaciones, el aborto es un delito de menor importancia respecto al homicidio, lo cual supone que no se está valorando a la víctima, en este caso, el no nacido, como un ser humano completo.

Ámbitos locales

Es en los ámbitos locales (nacional y estatales) en los que el debate sobre el aborto interfiere en la definición de las normas que permiten a las mujeres acceder a los servicios de salud requeridos para interrumpir un embarazo.

En México, la primera legislación a favor del aborto se estableció en el año 2007, en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México; antes de esto el

²³ José María Barrio Maestre, “El derecho a la vida, base del estado de derecho”. En Suplemento especial sobre aborto. Es un ser humano, no una “opción”, s.f., p. 5. <http://www.provida.es/valencia/separata%202.pdf>, consultado en febrero de 2017.

Estado mexicano había suscrito al menos cinco tratados internacionales que le obligaban moral y jurídicamente a garantizar el pleno ejercicio de los derechos reproductivos y sexuales de las mujeres, incluyendo el acceso al aborto seguro.

En este punto conviene hacer mención de que estos tratados cobran especial relevancia dado que, en 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los derechos humanos que están incluidos en tratados internacionales que México ha firmado tienen la misma jerarquía que la Constitución,²⁴ y que, en casos de controversia, se aplicará el principio “pro persona”, con el fin de aplicar los criterios que más favorezcan al individuo y sus derechos humanos.

Uno de los pactos firmados y ratificados por México que ha favorecido la legalización del aborto es el Programa de Acción de El Cairo, instituido en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).²⁵ En este pacto, México se comprometió a garantizar que toda persona pueda decidir libremente tener hijos/as o no, así como acceder a servicios de salud sexual y salud reproductiva de calidad y obtener un aborto seguro en los casos permitidos por la ley. Lo primero está también establecido en el Art. 4º Constitucional que establece que “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.²⁶ En el mismo artículo se reconoce el derecho universal a la protección de la salud.

Otros tratados internacionales a los que se ha adscrito México —y que son relevantes en este tema— son la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

²⁴ “Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determina que las normas sobre derechos humanos contenidas en Tratados Internacionales tienen rango constitucional”, México, sesiones de agosto y septiembre de 2013. <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoaasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>, consultado en febrero de 2017.

²⁵ Cfr. ONU, Conferencia Internacional sobre la Población... *op. cit.*

²⁶ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política, México, 2016. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>, p. 6, consultado en febrero de 2017.

Lo anterior permite inferir que los convenios e instrumentos propuestos por los organismos internacionales en materia legislativa para despenalizar el aborto, representan un insumo invaluable a la hora de exigir el cumplimiento o transformación de la política pública local o sugerir su adecuación a los estatutos globales en materia de derechos humanos. Sin embargo, en todos los casos se enfrenta la lectura que puede hacerse de la restricción constitucional que sentencia: “siempre y cuando esto no se opusiera a las restricciones de la propia Carta Magna”. Es por esta razón que la resolución de cada entidad queda sometida a las particularidades que asume y el poder que detentan los grupos que intervienen en el debate sobre el aborto, lo que deviene en propuestas distintas para su legislación.

Como resultado de los debates y movimientos sociales emprendidos a favor de la despenalización del aborto, en la actual Ciudad de México (antes Distrito Federal) la interrupción del embarazo es permitida si se realiza dentro de las 12 primeras semanas de gestación, y en las otras entidades del país se han logrado ciertas modificaciones legales: en 29 de las 32 entidades que conforman la República Mexicana, el aborto no es punible cuando el embarazo pone en riesgo la vida de la mujer; en 10 entidades, cuando el embarazo es producto de una violación; en 13, cuando el feto presenta malformaciones congénitas o genéticas; en 11 entidades, cuando es producto de inseminación artificial no consentida por la mujer; y en 29 entidades, por la causal “imprudencial o culposo”. Únicamente en Yucatán y Michoacán se aceptan las razones socioeconómicas;²⁷ en estas dos entidades las causales legales del aborto incluyen el principio de elección libre de la mujer (aborto intencionado), dado que las demás quedan incluidas en lo que se denomina aborto terapéutico.

Acciones del movimiento Provida en México

En México, el movimiento nacional Provida surge en 1978 como respuesta a una iniciativa de ley presentada en la Cámara de Diputados que legalizaba

²⁷ Cfr. Claudia Gamboa Montejano, Regulación del aborto en México, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-33-14.pdf>, consultado en febrero de 2017.

el aborto. Entonces, como ahora, la iniciativa planteaba que el aborto fuera considerado un derecho de la mujer y que las instituciones encargadas de la salud brindaran este servicio de manera gratuita. Ante esto, desde el Episcopado mexicano se realizaron acciones para dar marcha atrás a esta iniciativa, entre ellas, la creación del Comité Nacional Provida, autodefinido como “una asociación civil dedicada a promover el valor y la dignidad del ser humano y defender su vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural”.²⁸

Este Comité es, en México, el principal detractor de la legalización del aborto. Con la consigna “si quieres la paz, defiende la vida”, han hecho explícitas sus recomendaciones en cuanto al inicio de la vida, el aborto provocado y sus aspectos legales, el matrimonio y la familia, la bioética, el nuevo feminismo, la eutanasia y la sexualidad humana, entre otros que se desprenden de los mismos. Para esta organización

[...] la defensa de la dignidad del ser humano es un asunto de responsabilidad social integral que a todos nos compromete. [En] trabajar unidos para establecer en la sociedad una verdadera cultura de la vida, en donde por encima de todo, se aprecie y se respete el valor y la dignidad de cada ser humano, desde el momento de su concepción, hasta su muerte natural... [Para] tener el país que tanto anhelamos y al que tenemos derecho.²⁹

Para Provida nadie puede dudar de la humanidad de un no nacido, pues videos, fotografías, estudios por ultrasonido, genética y demás lo constatan, así como “los latidos de su corazón a los 70 días de concebido, o antes, desde los 24”.³⁰ Argumentan que el análisis de las consecuencias positivas o negativas que acarrearía la práctica del aborto pasa a segundo plano una vez adoptado el principio de respeto a la vida humana, por lo que no cabe hacerse tal cuestionamiento. Consideran que, al realizarse abortos, las mujeres se están deshaciendo de la mitad de la humanidad y equiparan esta

²⁸ Comité Nacional Provida, *Aborto*, 2004, <http://www.comiteprovida.org/articulos-informacion/aborto/>, consultado en febrero de 2017.

²⁹ *Ibid.*, s.p.

³⁰ *Ibid.*, s.p.

práctica con las muertes de los ancianos o de los débiles mentales; cuestionan, asimismo, si pondríamos a discusión el hecho de prescindir de ellos, tal como lo hacemos, desde su perspectiva, a través de los abortos.

Resolución práctica del debate

En el fondo del debate sobre el aborto se enfrentan dos lecturas diferenciadas que involucran dos derechos humanos fundamentales: a la vida y a la libertad de elección. Al calor del debate estos derechos tienden a polarizarse y a colocarse en dos bandos distintos: a favor del no nacido (el primero) y a favor de la mujer (el segundo). Una forma en la que se ha logrado superar este debate (que no por haber resultado más práctica tiene que considerarse como más adecuada) es la definición del principio de la vida, lo que ha llevado el debate al campo de la bioética.

En el debate entablado en 2007, en México, con motivo de la legalización del aborto, se consultó al Colegio de Bioética A.C., integrado por personas expertas en genética, medicina, ética médica, derecho a la salud y catedráticos/as de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de El Colegio Nacional, para debatir los argumentos respecto al inicio de la vida humana. La resolución de este colectivo académico, que dio pie a la aceptación del aborto como práctica legal cuando se realice durante las 12 primeras semanas de gestación, toma en cuenta los siguientes argumentos:

Los conocimientos científicos sobre el genoma, la fertilización, el desarrollo del embrión humano y la fisiología del embarazo indican que el embrión de 12 semanas NO es un individuo biológico, ni mucho menos una persona, porque:

- a) Carece de vida independiente, ya que es totalmente inviable fuera del útero.
- b) Si bien posee el genoma humano completo, considerar que por esto el embrión de 12 semanas es persona obligaría aceptar como persona a cualquier célula u órgano del organismo adulto, que también tiene el genoma humano. La extirpación de un órgano equivaldría entonces a matar a miles de millones de personas.

- c) A las 12 semanas el desarrollo del cerebro está apenas en sus etapas iniciales y no se ha desarrollado la corteza cerebral, no se han establecido las conexiones nerviosas hacia esa región que son indispensables para que puedan existir las sensaciones.
- d) Por lo anterior, el embrión de 12 semanas no es capaz de experimentar dolor ni ninguna otra percepción sensorial, y mucho menos de sufrir o de gozar.³¹

Disposiciones y acciones en Chiapas

Chiapas es uno de los estados en los que el tema del aborto tiene antecedentes tempranos en lo que respecta a la esfera jurídica. En 1990, durante el gobierno de Patrocinio González Garrido, se intentó despenalizar algunos casos de aborto. A las causales de aborto no punible que ya estaban establecidas en el artículo N° 278 del Ordenamiento Penal de 1984 (aborto por violación, por peligro de muerte de la mujer embarazada y por alteraciones congénitas o genéticas), se agregaron tres, en el artículo N° 136: Imprudencia de la mujer embarazada; Razones de planificación familiar, en común acuerdo de la pareja, y El cometido por madres solteras.

En el último se establecía, como condición, que “tales decisiones se tomen dentro de los noventa días de gestación previo el dictamen de otros médicos, cuando sea posible, y no sea peligrosa la demora”.³²

Con esta modificación, claramente se dejaba abierta la posibilidad de realizar un aborto alegando cualquiera de estas causales, las cuales no requerían mayor comprobación que la sola palabra de la mujer o, en su defecto, de ella y su pareja. Como era de esperarse, y debido a la polémica que el asunto generó, los medios de comunicación le dieron amplia difusión; esto despertó la inquietud de los grupos conservadores, que no tardaron en ejercer acciones para frenar dichas modificaciones.

³¹ Colegio de Bioética A. C., “A los integrantes de la asamblea legislativa del Distrito Federal”, *La jornada*, 17 de abril de 2007, en <https://eltendedero.wordpress.com/2007/04/17/despenalizar-el-aborto-en-el-df-colegio-de-bioetica-ac/>, consultado en febrero de 2017.

³² Olga Islas de González Mariscal, “Evolución del aborto en México”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 123, 2008, s.p.

Desde el Comité Nacional Provida se movilizaron dirigentes y activistas con la amenaza de que, de no cancelar las modificaciones del Código Penal recién aprobadas, extenderían sus acciones de protesta a nivel nacional. Ante esto, a inicios del siguiente año (1991) se publicó en el Periódico Oficial del Estado un decreto que suspendía la vigencia de los artículos relativos al aborto, del 134 al 137, que ya habían sido aprobados, y publicados en el estado. A pesar de que el Congreso local alegó que la cancelación se debía a los resultados de una consulta realizada ante la Comisión de Derechos Humanos, ésta nunca fue desahogada públicamente.

Actualmente, Chiapas permite la interrupción legal del embarazo en tres circunstancias: cuando el embarazo pone en riesgo la vida de la mujer, cuando es producto de una violación y cuando el embrión o feto presenta malformaciones congénitas o genéticas; lo anterior está establecido en el Art. 181 del Código penal para el estado de Chiapas:

No es punible el aborto cuando el embarazo sea consecuencia de violación, si éste se verifica dentro de los noventa días a partir de la concepción o cuando la madre embarazada corra peligro de muerte, o pueda determinarse que el producto sufre alteraciones genéticas o congénitas que den por necesario el nacimiento de éste con trastornos físicos o mentales graves, previo dictamen del médico que la asista, oyendo el dictamen de otros médicos especialistas, cuando fuere posible y no sea peligrosa la demora.³³

No está de más decir que, aunque el aborto es legal en las circunstancias mencionadas, Chiapas no cuenta con una reglamentación clara que permita a las mujeres comprobar una causal aceptada legalmente y acceder de manera expedita a un aborto en condiciones seguras, es decir, no existe una ruta definida que las mujeres puedan seguir para tener acceso a este servicio de salud, a pesar de estar asegurado, en teoría, por el Estado.

En diciembre de 2009, las y los legisladores presentaron y aprobaron una iniciativa de ley llamada “Paternidad responsable”, que a grandes rasgos buscaba dotar de poder a la palabra de la mujer respecto a la paternidad de

³³ Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, *Código penal para el estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 2016, p. 68.

sus hijas/os. Es decir, bastaba la sola palabra de la mujer para determinar el parentesco del producto y para establecer la obligatoriedad, por parte del padre, de asumir las responsabilidades económicas y legales que conlleva la paternidad. Sin embargo, junto con esta ley se presentó también una modificación al artículo 4to. Constitucional que establece que toda persona tiene derecho a decidir el número y espaciado de sus hijas/os, al final del cual se agregó: “que el Estado protege la vida desde el momento de la concepción hasta la muerte natural”. Lo anterior representa una incongruencia jurídica, pues esta ley —y la modificación adjunta— dota de derechos al cigoto por encima de los de la mujer, y pasa por alto la capacidad de decidir por ella misma. Las modificaciones realizadas en materia de aborto se encuentran en el capítulo VI del Código Penal para el estado de Chiapas, y de 2009 a la fecha se han replicado en 19 estados de la República con el mismo objetivo.

La mujer que decide interrumpir un embarazo en Chiapas enfrenta estas contradicciones y, de acuerdo con sus conocimientos, posibilidades y recursos disponibles puede apelar a diversos instrumentos de política pública que en la letra obligan a garantizar el acceso al aborto legal para las mujeres en las circunstancias ya permitidas por la ley. Entre tales instrumentos está la Norma Oficial Mexicana 046 de Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres, que establece que en casos de violencia sexual se debe garantizar el acceso a los servicios de interrupción del embarazo a las mujeres que lo soliciten sin que exista de por medio intervención del Poder Judicial. Esta norma establece que:

En caso de embarazo por violación, las instituciones públicas prestadoras de servicios de atención médica, deberán prestar servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas de protección a los derechos de las víctimas, previa solicitud por escrito bajo protesta de decir verdad de la persona afectada de que dicho embarazo es producto de violación; en caso de ser menor de 12 años de edad, a solicitud de su padre y/o su madre, o a falta de éstos, de su tutor o conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.³⁴

³⁴ Secretaría de Salud, *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*, numeral 6.4.2.7, México, 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087256&fecha=16/04/2009, consultado en febrero de 2017.

También se cuenta con la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), que obliga a las instancias de salud a garantizar el servicio de interrupción del embarazo a todas las niñas de entre 11 y 14 años que resulten embarazadas, pues se da por hecho que para que haya un embarazo a tan temprana edad debe haber existido algún tipo de violencia de por medio.³⁵ Otro de los instrumentos nacionales que garantizan el acceso a los servicios de interrupción del embarazo, y que es de observancia nacional, es la Ley General de Víctimas, que en su capítulo 1 sobre Medidas de ayuda inmediata, artículo 30°, fracciones IX y X, establece que las instancias de salud deberán otorgar los “servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima, y la atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas”.³⁶

Al tener observancia nacional, las medidas antes mencionadas son de aplicación obligatoria, por lo que pueden considerarse también como políticas públicas locales vigentes para el estado de Chiapas; sin embargo, su aplicación depende del grado de conocimientos y las posibilidades de cada mujer para exigir su cumplimiento, así como de los conocimientos y actitudes del personal de salud en relación con la prestación de los servicios.

Conclusiones

La aplicación de las medidas propuestas por los organismos internacionales para legalizar la interrupción del embarazo enfrenta en México obstáculos de diversos tipos, particularmente en Chiapas, en donde las condiciones de pobreza y marginación social son extremas. Tales obstáculos tienen que ver con intereses de diversa índole que desvían la atención del aborto como un problema de salud y de justicia social. Sancionar a las mujeres que recurren

³⁵ Cfr. Gobierno de la República, Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, México, 2015. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55979/ENAPEA_0215.pdf, consultado en febrero de 2017.

³⁶ Secretaría de Gobierno, “Ley General de Víctimas”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 2013, México. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013, consultado en febrero de 2017.

al aborto “en lugar de reparar los factores que llevan a él”³⁷ es muestra de una ineficiente política de salud pública.

Si bien, a instancias de las recomendaciones internacionales, se introducen medidas legislativas y se generan instrumentos de política pública, los resultados se quedan en el papel, y escasamente se reflejan en la generación de condiciones adecuadas para que las mujeres conozcan sus derechos sexuales y reproductivos, y para que sepan dónde acudir a recibir la atención requerida; poco se trabaja en el sentido de dotar a las instituciones del equipo técnico y humano que brinde un servicio de salud adecuado. Las mujeres acuden a las clínicas de salud con miedo; en muchos casos, incluso, prefieren atenderse en condiciones de inseguridad, poniendo en riesgo su vida, por el miedo a ser acusadas de cometer un acto ilícito, de recibir un mal trato o de que se les niegue el servicio. El tema del aborto, en el ámbito global, pero con mayor crudeza en México y en Chiapas, sigue entrampado en debates cuya solución ha tendido a buscar un acuerdo acerca del momento en que inicia la vida humana.

Por un lado, los grupos feministas, pro-elección o progresistas, demandan la participación activa de la mujer para que decida sobre su cuerpo, en el entendido que éste “es la primera y única posesión ciudadana real”.³⁸ Y relacionan esta demanda con la posibilidad de tomar decisiones autónomas sobre la sexualidad y la reproducción. A partir de la consigna “lo personal es político” el ámbito doméstico o privado, al que las mujeres históricamente han sido relegadas, se politiza; así, estos grupos cuestionan y rompen el paradigma dualista que durante siglos ha alimentado las visiones del mundo separando los ámbitos de la reproducción y la producción, lo doméstico y lo público, lo individual y lo colectivo, lo personal y lo político.

Un ejemplo de los resultados de este proceso de politización de la esfera doméstica es la creación de políticas públicas para prevenir, sancionar o regular situaciones de la vida privada que afectan a las mujeres, como la violencia doméstica, el control de la reproducción o la salud sexual, el matrimonio, las y los hijos, el reconocimiento del trabajo doméstico, la interrupción

³⁷ Asociación por los Derechos Civiles, “Despenalización del aborto temprano: posición de la Asociación Por los Derechos Civiles”, *Cuestión de derechos*, núm. 1, julio de 2011, p. 11.

³⁸ Georgina López Hernández, “Recuperando las vivencias de dos mujeres y sus parejas que ejercieron su derecho a decidir en la Ciudad de México”, *Revista Punto género*, núm. 2, octubre de 2012, p. 165.

del embarazo, así como lo relativo a la orientación sexual. De igual manera, este proceso de politización se ha extendido al aborto como categoría y como elemento de tipo partidista para ganar la simpatía de los grupos que luchan en favor de la despenalización. En este sentido, la interrupción del embarazo, al ser un evento que se vive en el cuerpo de las mujeres y que afecta (positiva o negativamente) sus vidas, es considerado un ámbito de la vida privada que tuvo que politizarse para hacerse visible y para que se pudieran cuestionar las formas de poder inmersas en las representaciones sociales acerca de esta práctica, y en las acciones que a partir de dichas representaciones se ejercen para controlarla, sobre todo desde el sector estatal.

Pero, por otro lado, estas aperturas que buscan traducirse en políticas de salud encuentran un tope en los movimientos Provida, que insisten en presentar el tema del aborto como moralmente inadecuado e incómodo, y lo asocian al imaginario social en el que la maternidad —o la imagen de la madre— es sumamente valorada, sobre todo en países altamente católicos como México. El aborto cuestiona el cumplimiento de ese rol tan valorado. Desde la visión de estos grupos, la práctica del aborto representa una acción moralmente inaceptable, y las luchas y tensiones contra los argumentos a favor se hacen todavía más marcadas, generando una “disputa discursiva para crear sistemas de control de los significados sociales compartidos”.³⁹

Es evidente que en México se aceptan las disposiciones para legalizar el aborto que promueven los organismos internacionales, pero al momento de aplicarlas y traducirlas en medidas legislativas surge el debate y los gobiernos no asumen una posición contundente. Las medidas se van asumiendo con base en el análisis de costo político. Es claro que el tema del aborto ha cobrado fuerza como un asunto político-partidista que los partidos políticos buscan capitalizar en triunfos electorales. Si se trata de ganar los votos de los sectores progresistas se manifiestan a favor; pero asumen posiciones en contra de la legalización del aborto si reciben el apoyo de grupos conservadores. Esto explica, en gran medida, por qué no existen suficientes recursos para garantizar el acceso al aborto como un servicio de salud pública.

³⁹ Octavio César Juárez Nemer, “Las reformas educativas: el vínculo entre lo político, la política y las políticas”, *Políticas públicas. Sujetos y discursos hegemónicos*, Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación, México, 2013, p. 41.

Sobre los autores

Alejandro García Garnica

Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Iztapalapa. Maestro en Economía y Gestión del Cambio Tecnológico por la UAM-Xochimilco y licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor investigador de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC) de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Es docente en la Licenciatura de Economía y en el Posgrado de Ciencias Sociales de la FESC. Es Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores y Perfil PRODEP-SEP. Miembro del Sistema Estatal de Investigadores del Estado de Morelos. Pertenecer al Cuerpo Académico Consolidado “Estudios Estratégicos Regionales” reconocido por la SEP. Sus líneas de investigación son: teoría de la empresa y las instituciones, innovación, y la industria automotriz.

Bertha María Alcántara Sánchez

Doctorante en el posgrado de Ciencias Sociales en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC) de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). En su investigación doctoral aborda el tema “Agencia docente en materia de equidad de género”. Obtuvo el grado de Maestra en Ciencias Sociales por la UAEM con la tesis “Formación de agencia y liderazgo social desde un enfoque de género. Estudio de caso”, por la cual recibió mención honorífica. Es licenciada en Relaciones Públicas por la misma universidad. Su línea de investigación contempla género, educación y violencia.

Carmen Leticia Borrayo Rodríguez

Realizó estudios de doctorado en Educación en la Universidad La Salle, con estancias académicas en el Colegio de Francia y la escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en París, Francia, y en San Jacinto College en California, Estados Unidos de América. Cursó la maestría y la especialidad en Planeación de la Educación Superior, la maestría en Ciencias de la Educación, y la licenciatura en Filosofía en la Universidad de Guadalajara. Sus publicaciones, áreas de desempeño académico y de investigación versan sobre epistemología, educación, política, gestión y virtualidad.

César Darío Fonseca Bautista

Antropólogo social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Maestro en Investigación Educativa y doctor en Educación por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Egresado de la primera promoción del PROFORDEMS de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)-Ajusco, donde obtuvo la certificación en 2009. Del 2008 a la fecha, en el marco del Programa de Investigación e Innovación Tecnológica y Educativa, ha fungido como director de cuatro proyectos de investigación y es el responsable de la Red de Investigación del CBTis No. 76. Es miembro del Sistema Estatal de Investigadores, de la Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores (REDUVAL), del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), de la Red Iberoamericana de Docentes y de la Red Académica Iberoamericana sobre Ética Profesional y Responsabilidad Social Universitaria.

Héctor Gómez Peralta

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, maestro en Estudios Políticos y Sociales, y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Todos los títulos fueron obtenidos con mención honorífica en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Cuenta con la distinción Profesor con Perfil

Deseable de PRODEP-SEP. Forma parte del Cuerpo Académico Consolidado “Estudios Estratégicos Regionales”. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo de la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC) de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM).

Joaquín Mercado Yebra

Doctor en Ciencias Económicas por la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional (IPN), maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC) de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Es Investigador Nacional (CONACYT) y Estatal; cuenta con Perfil Deseable del PRODEP-SEP. Perteneció al Cuerpo Académico Consolidado “Estudios Estratégicos Regionales”. Su línea de investigación es políticas públicas, educación y estudios socioeconómicos. Sus trabajos se han publicado en libros y revistas especializadas.

Jorge Ariel Ramírez Pérez

Es licenciado en Sociología por la UAEM, maestro en Estudios de Población y doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Es profesor investigador en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC), de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Cuenta con perfil deseable PRODEP-SEP, pertenece al Cuerpo Académico Consolidado “Estudios Estratégicos Regionales” y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Sistema Estatal de Investigadores. Entre sus publicaciones recientes se encuentra el *Atlas de la seguridad y la violencia en Morelos*, versión 2014 y 2015; “Jóvenes, socialización y pluralismo religioso en Tepalcingo, Morelos” en *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 49 (septiembre-diciembre 2015), pp. 94-113; “El capital económico y el capital cultural como condicionantes de la inserción laboral de los

egresados de bachillerato tecnológico industrial”, en César Darío Fonseca (coordinador), *Docentes, estudiantes y egresados del bachillerato tecnológico industrial en el Marco Curricular Común*, COSDAC-Juan Pablos Editores, México, pp. 269-292.

José Manuel Valencia Reyes

Licenciado en Sociología por la Universidad Veracruzana (UV), maestro en Formación Docente por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) y doctor en Ciencias Sociales por la misma universidad. Su desarrollo profesional se ha concentrado en el quehacer docente en los niveles de educación media superior en instituciones públicas y privadas. Ha sido dictaminador pedagógico en la elaboración de los libros de texto gratuitos elaborados por la SEP y se ha desempeñado como colaborador y promotor de diversos proyectos de investigación enfocados en el quehacer educativo en los estados de Veracruz, Tabasco y Morelos en los últimos 20 años de su experiencia como profesional de las ciencias sociales y la docencia.

Leticia Pons Bonals

Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Chiapas, institución donde labora desde 1989. Docente de la Licenciatura en Pedagogía, la Maestría en Estudios Culturales y el Doctorado en Estudios Regionales. Su línea de investigación es problemas educativos regionales y procesos culturales emergentes. Representante del Cuerpo Académico Consolidado “Educación y Desarrollo Humano”. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, del Sistema Estatal de Investigación en Chiapas, del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), de la Red Mexicana de Investigadores de la Investigación Educativa (RedMIIE), de la Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores (REDUVAL) y de la Asociación Interuniversitaria de Educación Pedagógica (AIDIPE). Autora de diversos libros, capítulos y artículos; el último en co-autoría con Iván de

Jesús Espinosa Torres, “Valor pedagógico de las narrativas escolares. Configuración de currículos regionales” (*Revista latinoamericana de estudios educativos*). Su más reciente investigación se titula “Evaluación de la calidad del profesorado en universidades de México y España”, aprobada en la convocatoria de Integración de Redes Temáticas de Colaboración Académica 2015, impulsada por el PRODEP.

Lucero Yañez Carrillo

Maestrante en Ciencias Sociales en la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC) de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Licenciada en Economía por la FESC-UAEM y Técnica en Administración por el Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario de Ocuituco, Morelos. Ha participado en foros en los que ha presentado su experiencia y los avances de su investigación.

Luz Marina Ibarra Uribe

Antropóloga Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; cursó también la licenciatura en Historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es doctora en Educación por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Es profesora-investigadora titular “B”, adscrita a la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC) de la UAEM, perfil deseable del PRODEP-SEP e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y del Sistema Estatal de Investigadores (SEI). Responsable del Cuerpo Académico Consolidado “Estudios Estratégicos Regionales” de la UAEM. Forma parte del Proyecto Interuniversitario de la UNAM, de la Red Académica Iberoamericana sobre Ética Profesional y Responsabilidad Social Universitaria, así como de la Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores (REDUVAL) y del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). Ha realizado estancias de investigación en Argentina, España y Colombia.

Mirsa Roxana Gálvez Ramírez

Licenciada en Docencia (Área Humanidades y Ciencias Sociales) en el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Es maestra en Ciencias Sociales por la Facultad de Estudios Superiores de Cuautla de la UAEM y actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en esa misma facultad. Ha sido docente en educación media superior de la materia Historia de México. Su línea de investigación es la construcción del Estado-nación.

Nadia Ilenia Peinado Osuna

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Maestra en Ciencias Sociales y licenciada en Turismo por la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS). Profesora de la Escuela de Turismo en la UAS. Desarrolla la línea de investigación de redes de políticas del turismo naviero ante escenarios de violencia por narcotráfico en la región del Pacífico mexicano. Sus publicaciones recientes son: “Las políticas públicas ante la crisis del turismo naviero de Mazatlán”, “Tendencias y posicionamiento de la actividad turística: algunos problemas y retos para México” y “Redes de políticas: apuntes teóricos para el estudio”.

Pablo Guerrero Sánchez

Licenciado en Psicología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco. Realizó sus estudios de maestría y doctorado en Estudios Organizacionales en la UAM-Iztapalapa. Actualmente es profesor investigador de tiempo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, y cuenta con el Perfil Deseable PRODEP-SEP. Es integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Estudios Estratégicos Regionales”. Ha sido dictaminador de la revista *Administración y organizaciones* de la UAM-Xochimilco, y de proyectos de investigación del PRODEP y del CONACYT. Ha sido profesor de

la UAM-Xochimilco y de la UAM-Iztapalapa, tanto en licenciatura como en posgrado. Es autor y co-autor de varios libros; ha participado como ponente y organizador en múltiples congresos nacionales e internacionales, tanto en Ciencias Sociales como en Estudios Organizacionales y Psicología. Es autor de varios artículos de investigación, tanto en la UAM como en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Rosana Santiago García

Es doctora en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Estudios Regionales con especialidad en Desarrollo Urbano y licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Actualmente se desempeña como docente-investigadora de tiempo completo adscrita a la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH, en donde imparte cursos en licenciatura, maestría y doctorado. Es miembro del Cuerpo Académico Consolidado “Educación y Desarrollo Humano”, perfil PRODEP-SEP, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Sistema Estatal de Investigadores. Trabaja las líneas de investigación: educación regional, y género y tutorías; ha publicado diversos libros y artículos con temáticas referidas a estas líneas. Es miembro asociado del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y de la REDMIIE (Red Mexicana de Investigación de la Investigación Educativa). Autora de varios libros y artículos en el área de género, educación y metodología.

Zedxi Magdalena Velázquez Fiallo

Maestra en Estudios Culturales por la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Actualmente es estudiante del Doctorado en Estudios Regionales en la misma institución, inscrita en la línea de investigación Problemas Educativos Regionales. Colabora en el Cuerpo Académico Consolidado “Educación y Desarrollo Humano”. Es representante estatal de la Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos (DDESER) en el estado de Chiapas,

por cuyo trabajo recibió el Premio Nacional de la Juventud 2016 en la categoría de Derechos Humanos. Fue reconocida por su labor en pro de la defensa de los derechos humanos de las mujeres en 2014, como joven chiapaneca ganadora del “6º. Parlamento Juvenil “Dr. Manuel Velasco Suárez”. Ha participado como ponente en diversos foros académicos y eventos de divulgación. Entre sus últimas publicaciones se encuentra “La hermenéutica analógica. Una alternativa al problema del multiculturalismo”, en *UNACH Virtual*, publicación de la UNACH (2010, pp. 201-211). Actualmente desarrolla la investigación “Conocimientos y actitudes de prestadores/as de servicios de salud sexual y reproductiva ante el aborto. Estudio en jurisdicciones regionales sanitarias de Chiapas”, registrada en el Doctorado de Estudios Regionales de la UNACH.