

Los grandes problemas de México

Edición abreviada

• II •

SOCIEDAD



Los grandes problemas de México

Edición abreviada

• II •

SOCIEDAD

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales
Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme

Coordinadores de las secciones de este volumen:

1

DESIGUALDAD SOCIAL

Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira

2

MOVIMIENTOS SOCIALES

Ilán Bizberg y Francisco Zapata

3

EDUCACIÓN

Alberto Arnaut y Silvia Giorguli

4

RELACIONES DE GÉNERO

Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco

5

CULTURAS E IDENTIDADES

Roberto Blancarte

Los grandes problemas de México

Edición abreviada

• II •

SOCIEDAD



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972

G7521

v. 2

Sociedad / Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme, coordinadores generales -- 1a. ed. abreviada -- México, D.F. : El Colegio de México, 2012.

375 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México, edición abreviada ; v. 2)

Coordinadores de las secciones: 1. Desigualdad social / Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira -- 2. Movimientos sociales / Ilán Bizberg y Francisco Zapata -- 3. Educación / Alberto Arnaut y Silvia Giorguli -- 4. Relaciones de género / Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco -- 5. Culturas e identidades / Roberto Blancarte.

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)

ISBN 978-607-462-291-1 (volumen 2)

1. México -- Condiciones sociales. 2. Igualdad -- México. 3. Educación -- México. 4. Movimientos sociales -- México. 5. Mujeres -- México. I. Ordorica, Manuel, 1946-, coord. II. Prud'homme, Jean-François, coord. III. Serie.

DDC-22

Primera edición, 2012

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-383-3 (obra completa)

ISBN 978-607-462-385-7 (volumen II)

Impreso en México

CONTENIDO GENERAL

[PORTADA](#)

[PORTADILLA Y PÁGINA LEGAL](#)

[PRESENTACIÓN](#)

[SECCIÓN 1. DESIGUALDAD SOCIAL](#)

[Introducción](#)

Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira

[1. México en el contexto de la desigualdad internacional y el problema del desarrollo](#)

María de los Ángeles Pozas

[2. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006](#)

Fernando Cortés

[3. Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias](#)

Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira

[4. Perfiles contemporáneos de la desigualdad: trabajadoras mexicanas en el servicio doméstico en la ciudad de Nueva York](#)

Marina Ariza

[5. Seguridad social y desigualdad, 1910-2010](#)

Viviane Brachet-Márquez

[6. Equidad y salud. Retos, avances y perspectivas](#)

Miguel Ángel González Block y John Scott

[7. La desigualdad de aprendizajes, 1995-2006](#)

Tabaré Fernández Aguerre

[8. Acceso a la educación superior: caminos, veredas, barrancos y vías rápidas](#)

Manuel Gil Antón

[9. Municipios y localidades: concreción territorial de las desigualdades sociales](#)

Rosa María Rubalcava

[10. Instituciones públicas y transparencia electoral, 1977-2002](#)

Silvia Gómez Tagle

[11. La desigualdad territorial en el ejercicio del sufragio universal: fragmentación, diferenciación e “individualización” del voto en Chiapas](#)

Willibald Sonnleitner

[12. Hacia la ciudadanía multicultural: la lucha por los derechos indígenas](#)

Rodolfo Stavenhagen

[SECCIÓN 2. MOVIMIENTOS SOCIALES](#)

[Introducción](#)

Ilán Bizberg y Francisco Zapata

[1. Una democracia vacía. sociedad civil, movimientos sociales y democracia](#)

Ilán Bizberg

[2. Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX](#)

Francisco Zapata

[3. Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad](#)

Margarita Favela

[4. El activismo político indígena y la institucionalización del Estado: ¿políticas de indiferencia o de reconocimiento cultural?](#)

Natividad Gutiérrez Chong

[5. De la sociedad civil política y los límites y posibilidades de la política de la sociedad civil: el caso de Alianza Cívica y la transición democrática en México](#)

Alberto J. Olvera

[6. El Partido de la Revolución Democrática y los movimientos sociales](#)

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

[7. Movimientos sociales y partidos políticos en México: una relación voluble y compleja](#)

María Fernanda Somuano

[8. Los movimientos ambientales en México](#)

Mario Alberto Velázquez García

[9. México del otro lado. Movimientos sociales de migrantes mexicanos en Estados Unidos](#)

Yvon Le Bot

[10. El movimiento altermundista en México: tres opciones contra el neoliberalismo](#)

Geoffrey Pleyers

[SECCIÓN 3. EDUCACIÓN](#)

[Introducción](#)

Alberto Arnaut y Silvia Giorguli

[1. La reforma curricular de la educación básica](#)

Francisco Miranda López

[2. Los valores de la educación: símbolo y responsabilidad del Estado](#)

José Bonifacio Barba Casillas

[3. La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos](#)

Felipe Martínez Rizo y Emilio Blanco

[4. Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma](#)

Lucrecia Santibáñez y José Felipe Martínez

[5. Financiamiento de la educación básica](#)

Carlos Mancera Corcuera

[6. Política educativa y actores sociales](#)

Aurora Loyo Brambila

[7. Política educativa y relaciones intergubernamentales. El programa Escuelas de Calidad](#)

Teresa Bracho González

[8. Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010](#)

Alberto Arnaut

[9. La educación media superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días](#)

Lorenza Villa Lever

[10. Avances y transformaciones en la educación media superior](#)

Miguel Székely Pardo

[11. El Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional](#)

Antonio Argüelles

[12. La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros](#)

Rodolfo Tuirán y Christian Muñoz

[13. Tres décadas de financiamiento de la educación superior](#)

Javier Mendoza Rojas

[14. El oficio académico: los límites del dinero](#)

Manuel Gil Antón

[15. Las universidades tecnológicas: ¿un modelo educativo históricamente desfasado?](#)

Pedro Flores Crespo

[16. Los posgrados en la estrategia inconclusa de innovación](#)

Giovanna Valenti Nigrini y Ulises Flores Llanos

[17. La educación indígena: fundamentos teóricos y propuestas de política pública](#)

Fernando I. Salmerón Castro y Ricardo Porras Delgado

[18. Modalidades diferenciadas: educación comunitaria y telesecundaria](#)

Claudia Cárdenas Cabello

[19. La educación básica de adultos](#)

Sylvia Schmelkes

[20. La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad](#)

Patricio Solís

[21. Cambio sociodemográfico y desigualdades educativas](#)

Marta Mier y Terán y Carla Pederzini

[22. Sistema educativo mexicano y organismos internacionales: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos](#)

Margarita Noriega Chávez

SECCIÓN 4. RELACIONES DE GÉNERO

Introducción

Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luz Elena Gutiérrez de Velasco

1. Política pública, mujeres y género

Ana María Tepichin Valle

2. Cultura patriarcal y violencia de género. Un análisis de derechos humanos

Marta Torres Falcón

3. Mujeres indígenas. Contendientes por la equidad de género y la ciudadanía

Gisela Espinosa Damián

4. El sentido del ser hombre como categoría política

Juan Guillermo Figueroa Perea

5. El movimiento lésbico-gay, 1978-2010

Jordi Díez

6. Historias imbricadas: imperios, naciones, mujeres

Ishita Banerjee

7. Aborto y derechos reproductivos: leyes y debates públicos

Alicia Márquez Murrieta

8. Biopoder: SIDA y VIH-olencia contra las mujeres

Víctor Manuel Ortiz Aguirre

9. La anorexia: ¿un trastorno antiguo o contemporáneo?

Karine Tinat

10. La narrativa escrita por mujeres. Treinta años (1980-2010)

Luzelena Gutiérrez de Velasco

11. Apropiación y controversia: las cineastas entre dos siglos

Graciela Martínez-Zalce

12. Mujeres que hacen performance: acciones transformadoras en el arte

Mariana Rodríguez Sosa

SECCIÓN 5. CULTURAS E IDENTIDADES

Introducción

Roberto Blancarte

1. De tapados y acarreados, a candidatos y electores: ¿democratización o fragmentación de las culturas e identidades político-partidistas en México?

Willibald Sonnleitner

2. De las variedades de la experiencia protestante

Carlos Monsiváis

3. Las identidades religiosas de los mexicanos

Roberto Blancarte

4. La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos

Emilio Álvarez Icaza Longoria

5. El reto de la “cultura policial” en la democratización de las policías mexicanas

Carlos Silva Forné

6. Culturas e identidades en el México actual. El ejército, aglutinante y soporte de una nación ;en constante crisis!

Javier Ibarrola

7. Cultura, identidad y trabajo. recuentos, desencuentros y nueva síntesis

Rocío Guadarrama Olivera

8. Empresarios regionales: identidad y cultura

Luis Alfonso Ramírez Carrillo

9. La frontera norte: estereotipos y representaciones

José Manuel Valenzuela Arce

10. Auge y forja de identidades sociales en el sur de México

Rodolfo Casillas R.

11. Bosquejo para entender las identidades regionales

Carlos Martínez Assad

[12. Transformaciones y continuidades en las elaboraciones identitarias a partir de la música y el baile. Los fenómenos de los sonideros y los “saludos” tras 200 años de fiesta popular](#)

Darío Blanco Arboleda

[13. La invención del intelectual en México](#)

Guillermo Zermeño

[14. El cine mexicano en la encrucijada de las nuevas identidades](#)

Eduardo de la Vega Alfaro

[15. Nacionalismo, cultura e identidad en el siglo XX mexicano](#)

José María Espinasa

[16. Apuntes para una historia de la cultura mexicana en el siglo XX](#)

Gerardo Estrada

[COLOFÓN](#)

[CUARTA DE FORROS](#)

PRESENTACIÓN

ESTE LIBRO ES EL SEGUNDO DE UNA SERIE DE CUATRO VOLÚMENES que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México. Tomamos la decisión de resumir la colección para hacerla más accesible a un gran público en un momento de discusión y debate en torno a las grandes orientaciones de la política nacional. Cada capítulo reproduce una estructura que contiene un diagnóstico, un pronóstico cuando es posible y propuestas de acción en torno a problemas específicos.

Se tratan en este volumen los principales problemas de carácter social en México: Desigualdad social, Movimientos sociales, Educación, Relaciones de género y Culturas e identidades.

Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

1. DESIGUALDAD SOCIAL

Introducción

Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira

1. México en el contexto de la desigualdad internacional y el problema del desarrollo

María de los Ángeles Pozas

2. Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006

Fernando Cortés

3. Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias

Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira

4. Perfiles contemporáneos de la desigualdad: trabajadoras mexicanas en el servicio doméstico en la ciudad de Nueva York

Marina Ariza

5. Seguridad social y desigualdad, 1910-2010

Viviane Brachet-Márquez

6. Equidad y salud. retos, avances y perspectivas

Miguel Ángel González Block y John Scott

7. La desigualdad de aprendizajes, 1995-2006

Tabaré Fernández Aguerre

8. Acceso a la educación superior: caminos, veredas, barrancos y vías rápidas

Manuel Gil Antón

9. Municipios y localidades: concreción territorial de las desigualdades sociales

Rosa María Rubalcava

10. Instituciones públicas y transparencia electoral, 1977-2002

Silvia Gómez Tagle

11. La desigualdad territorial en el ejercicio del sufragio universal: fragmentación, diferenciación e "individualización" del voto en Chiapas

Willibald Sonnleitner

12. Hacia la ciudadanía multicultural: la lucha por los derechos indígenas

Rodolfo Stavenhagen

INTRODUCCIÓN

Los trabajos reunidos en este capítulo exponen un panorama poco alentador de la situación económica, política y social de nuestro país a principios del siglo XXI. México aparece como una sociedad atravesada por múltiples formas de fragmentación que se interrelacionan y se refuerzan mutuamente en un círculo vicioso. Se trata de desigualdades sociales con un carácter sistémico y persistente, con profundas raíces históricas. Varios de los textos hacen un recorrido por el siglo XX y algunos se remontan al siglo XIX para identificar y comprender en qué medida los procesos de cambio estructurales, institucionales, legislativos, así como los conflictos, alianzas y negociaciones entre actores sociales han contribuido a generar o aminorar los procesos de reproducción de las desigualdades sociales.

Frente a lo dramático del escenario descrito, de cara al futuro, nos preguntamos, al igual que muchos otros académicos, políticos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, ¿cómo revertir la situación? ¿Cómo generar dinámicas que permitan reducir las inequidades sociales y construir sociedades más equitativas, más democráticas, más justas y más respetuosas de los derechos de los ciudadanos?

Se trata de una cuestión compleja que abre múltiples vías de reflexión, como lo revelan las ideas desarrolladas en este capítulo, en el contexto de la relación entre poder, desigualdad y crecimiento económico.

Dos conceptos fueron dominantes en el pasado reciente: el del goteo y el del régimen político autoritario, considerados como precondiciones para alcanzar altos niveles de crecimiento económico. La realidad política, social y económica en América Latina en las décadas de 1970 y 1980 fue un terreno fértil para que germinaran y se difundieran estas tesis, pues en la mayoría de los países de la región, la tierra estaba abonada por dictaduras o por regímenes autoritarios. Sin embargo, la investigación económica mostró que la U invertida de Kuznets sólo era observable en estudios transversales y no en los longitudinales, y en el año 2000 se concluyó que no hay relación entre regímenes políticos y crecimiento económico.

En la actualidad, en pleno predominio de las ideas económicas que abogan por la liberalización de los mercados, la economía política establece que hay interacciones entre la distribución de la riqueza y del poder y las imperfecciones del mercado, ya que la desigual distribución del poder influye sobre las políticas y el diseño de las instituciones. De estos planteamientos derivan dos conclusiones: *i]* la equidad es una condición necesaria para alcanzar el crecimiento económico y, *ii]* el análisis económico de los factores que impiden el crecimiento del país apunta en dirección del concepto de “pacto de dominación”: los altos y persistentes niveles de desigualdad se deben, en gran medida, a la desigual distribución del poder y de los recursos.

Sobre la base de estos antecedentes podemos ensayar una respuesta general y abstracta acerca de los derroteros que habría que transitar para revertir la desigualdad en los diversos planos que examina este capítulo. Dicho sucintamente, habría que transformar el pacto de dominación en un pacto social, entendido como democratizar no sólo los derechos civiles y políticos, sino también la ciudadanía social. Desde esta perspectiva, lo primero que salta a la vista es la necesidad de repensar la estrategia de desarrollo puesta en marcha en México desde los años ochenta. La experiencia descrita en esta sección pone en evidencia que el libre juego de los mecanismos de mercado no ha bastado para lograr el crecimiento económico deseado, disminuir las desigualdades sociales y eliminar la pobreza extrema ni para reposicionar al país en la nueva división internacional del trabajo.

Un nuevo proyecto de nación fundado en principios de equidad y justicia social requiere del fortalecimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos, así como de la organización y participación política de diversos sectores sociales para romper el círculo vicioso que lleva a que los excluidos socialmente también sean los más débiles políticamente.

Un pacto social de esta índole permitiría redefinir el “pacto de dominación”, al aumentar la capacidad de negociación de los grupos sociales históricamente excluidos, lo cual llevaría a cambiar las reglas de distribución del poder y de los recursos. En un marco de redefinición de las relaciones del Estado y la sociedad se abre la posibilidad de plantear y poner en marcha una serie de políticas públicas que a mediano y largo

plazos podrían tener efectos positivos para el país y para los sectores sociales más desprotegidos.

De los artículos de este capítulo se desprenden diversas medidas de política que sería necesario elaborar en los campos que cubren estos 12 trabajos.

Fernando Cortés y Orlandina de Oliveira

1. MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA DESIGUALDAD INTERNACIONAL Y EL PROBLEMA DEL DESARROLLO

María de los Ángeles Pozas^[1]

El interés por el desarrollo nacional como objeto de estudio dirige el problema de la desigualdad al terreno internacional, es decir, a la posición que los países ocupan en la economía global y su participación en el PIB mundial. En las últimas décadas del siglo pasado el capitalismo atravesó por un proceso de reestructuración que modificó el sistema productivo internacional. La nueva estructura tendió a remplazar a la organización vertical de la producción por una que la distribuía a lo largo de cadenas globales, a través de un proceso de segmentación y descentralización de las actividades productivas. Este fenómeno, comúnmente llamado *globalización*, modificó la forma de operación de las redes productivas y otorgó un poder sin precedentes al capital financiero.

Estos cambios dieron origen a una nueva división internacional del trabajo, que dejó de ser dicotómica (centro-periferia), y se estableció en segmentos de cadenas productivas globales. Aquellos países habitados por partes que producían bienes intensivos en conocimiento quedaron mejor posicionados dentro de esta nueva división internacional del trabajo. Este proceso revalorizó la importancia de los recursos humanos calificados y los privilegió como criterio de localización de la inversión extranjera sobre la tradicional mano de obra barata. Las grandes empresas internacionales revaloraron además el potencial como proveedores de las empresas locales con base en sus capacidades para la investigación y el desarrollo tecnológico.

Las matrices de las grandes multinacionales conservaron en casa el diseño científico y arquitectónico del producto terminado y transfirieron a sus proveedores en todo el mundo la investigación y el desarrollo tecnológico necesarios para cumplir con las especificaciones de sus componentes. En las siguientes décadas el proceso de relocalización

mundial de la producción iría perfilando la posición que cada país ocuparía dentro del nuevo sistema mundial de producción. A mayor intensidad tecnológica y de conocimiento, mejor posicionamiento del país en el sistema y mayor su capacidad para atraer rentas económicas globales.

En la segunda fase de la reestructuración productiva mundial, la transformación del sistema recibió un nuevo impulso con el desarrollo ininterrumpido de las tecnologías de la información y la comunicación, lo que modificó radicalmente la forma de interacción entre los agentes de la producción y las finanzas a nivel mundial, reafirmandose el predominio del sector financiero con toda su secuela de especulación e incertidumbre, dando lugar a una serie de crisis alrededor del mundo. A pesar de la descentralización de la producción, las grandes compañías internacionales se aseguraron de mantener el control sobre activos estratégicos: naturales, energéticos, financieros, tecnológicos y de recursos humanos. De un total de 59 902 empresas trasnacionales al final de la pasada década, las 100 más grandes controlaban 20% del total de los activos mundiales. No es difícil imaginar su poder para definir e imponer las reglas del intercambio comercial a nivel mundial.

En la última década del siglo pasado, México buscó insertarse en el nuevo panorama internacional abriendo sus fronteras y firmando, en 1994, el conocido acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá (TLCAN). Esta estrategia mostró un éxito relativo durante los noventa, ya que atrajo grandes cantidades de IED y un aumento sin precedentes en las exportaciones no petroleras. Sin embargo, los resultados para el crecimiento económico fueron mucho más pobres de lo previsto. Se esperaba que en el contexto de la apertura y el tratado comercial, se obtendría una asignación más eficiente del capital, aumentarían las economías de escala y la inversión extranjera, lo que provocaría un crecimiento del PIB cercano a 12.7%, esto sin considerar los efectos positivos sobre la productividad. No obstante, el crecimiento real del PIB mexicano en los siguientes 10 años fue de 3.1% en promedio, menor al 3.9% registrado entre 1989 y 1993, antes de la firma del TLCAN.

En este contexto, este artículo se organiza alrededor de dos supuestos: en primer lugar, se argumenta sobre la creciente importancia de los bienes intangibles y de conocimiento como factor de competitividad internacional.

En segundo lugar, y a partir del análisis de las exportaciones mexicanas, se considera que no sólo es importante su monto, sino su composición, ya que ésta refleja los nichos de la economía mundial a los que el país se incorpora. El grado de participación en las rentas económicas globales está en función de los bienes intangibles (de conocimiento) y el desarrollo tecnológico endógeno del país. Son muy importantes para la competitividad las innovaciones en el ámbito organizacional, de logística y comercialización ya que permiten y facilitan el acceso a los mercados internacionales; sin embargo, la investigación realizada muestra que el factor esencial en la captura de rentas económicas globales es la propiedad del diseño y la marca de productos intensivos en conocimiento.

A partir del sistema internacional de clasificación estandarizado de productos (SITC por su nombre en inglés) desarrollado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las bases de datos de la UN Comtrade (base de datos en línea de la UNCTAD), que registran el monto de las exportaciones por rubro y país tanto de manufactura como de servicios, se realiza el análisis del monto y la composición de las exportaciones mexicanas. El sistema de clasificación permite otorgar un código unificado a los diferentes giros a fin de agruparlos con base en el valor agregado de los productos entre 1989 y 2007, fechas en las que la base de datos cuenta con información sistemática sobre el país.

La composición de las exportaciones muestra un déficit acumulado en la balanza comercial de más de 109 652 millones de dólares. Con renglones superavitarios en los rangos de manufacturas de mediana y baja intensidad en conocimiento y tecnología, en tanto que el mayor déficit se reporta para los productos de manufacturas intensivas en conocimiento y tecnología. Es decir, que la producción de las manufacturas que exporta el país requiere de la importación de equipo y tecnologías de punta cuyo valor supera el de la venta de dichos productos. También refleja cuáles son los nichos del mercado internacional en los que se inserta la economía mexicana, a saber, los de mediana y baja intensidad en conocimiento y tecnología. En síntesis, la estrategia de inserción del país en la economía global se da con la manufactura de productos de mediana y baja intensidad en conocimiento, basados en tecnologías maduras, exportados tanto por las empresas

nacionales como por las multinacionales, mientras que se importa equipo y tecnología de punta, lo que se refleja en el déficit global de la balanza comercial.

Una nueva política de desarrollo tendría que partir de los rubros superavitarios que pueden y deben constituirse en punto de partida para incrementar la participación en las rentas económicas globales. Se requiere una política industrial que estimule el desarrollo de proveedores y encadenamientos productivos locales capaces de reemplazar la importación de componentes y tecnologías intensivas en conocimiento. Se requiere de investigaciones puntuales para identificar y analizar los encadenamientos productivos locales existentes, utilizando una metodología de redes. El objetivo sería doble: primero, construir una estrategia de reconstrucción del tejido industrial acorde a las capacidades ya instaladas en el país y, segundo, remontar además el análisis de corto plazo a fin de proyectar una visión a futuro en un ejercicio de prospectiva que permita identificar las capacidades y calificaciones que requiere cultivar el país para desarrollar formas autónomas de inserción en la economía global, basadas en la innovación y el desarrollo tecnológico.

[1] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <mapozas@colmex.mx>.

2. POBREZA, DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1992-2006

Fernando Cortés^[2]

El producto interno bruto per cápita (PIBPC) puede entenderse como la parte del producto que correspondería a cada quien en caso de que la distribución del PIB fuese absolutamente igualitaria. Por otra parte, la desigualdad en la distribución del ingreso muestra el modo en que se repartió el fruto del esfuerzo productivo. La incidencia de la pobreza depende del tamaño del pastel (PIB) y de la manera (desigualdad) como se reparte.

En la evolución del PIBPC en México es posible distinguir tres fases, que coincidieron con los sexenios de los presidentes Salinas, Zedillo y Fox: 1] estabilidad, entre 1992 y 1994; 2] crisis y recuperación, desde 1995 a 2000, y 3] decrecimiento, de 2001 a 2003 y recuperación a partir de 2004 hasta 2006.

Entre 1992 y 1994 las tres mediciones de pobreza se mantuvieron en el mismo rango debido al efecto combinado del leve crecimiento del PIBPC, que presiona la pobreza a la baja.

La profunda crisis económica de 1994 se reflejó en 1996 en un PIBPC inferior al de 1994. Al impulso de la fuerte reducción del ingreso, la pobreza se elevó a los más altos niveles del periodo. La contracción de la economía fue de tal magnitud que cayeron los ingresos de todos los sectores sociales.

A partir de 1998 y hasta el año 2000 México gozó de un periodo de recuperación económica y de estabilidad en la desigualdad; el comportamiento de ambas fuerzas se expresó en una rápida disminución en los niveles de pobreza.

De 2001 a 2003 la economía del país entró en una fase de decrecimiento económico moderado y a partir de 2004 se inició un periodo de recuperación cuya tasa más alta fue la de 2006. En 2002, a pesar de que el

PIBPC se redujo con respecto al año 2000, la pobreza disminuyó debido a un descenso de la desigualdad.

De 2002 en adelante la tendencia descendente en la incidencia de la pobreza se explica por la combinación del crecimiento del PIB (al compás de la recuperación de la economía de Estados Unidos) y la desigualdad, en términos generales, siguió disminuyendo.

El “crecimiento” y la “desigualdad” son determinantes próximos de la incidencia de la pobreza: a mayor crecimiento menor pobreza y a menor desigualdad menor pobreza. Sin embargo, hay una relación entre crecimiento económico y desigualdad, por ejemplo, si dicha relación fuese que a menor (mayor) desigualdad, mayor (menor) crecimiento, entonces la pobreza por ingreso debería disminuir (aumentar) como consecuencia de los mayores (menores) ingresos en manos de los pobres.

La idea de que la concentración del ingreso alienta el desarrollo —que se basa en el supuesto de que los que tienen los ingresos más altos ahorran proporcionalmente más que las personas de ingresos bajos— que gozó de amplia popularidad en el pasado, ha estado en el centro del debate en los últimos años. Hoy es desafiada por una nueva conceptualización que, sustentada en un apreciable soporte empírico cuya mayor parte se basa en encuestas de hogares, plantea por el contrario que menores niveles de desigualdad tienden a inducir más crecimiento (y por lo tanto menos pobreza).

La perspectiva dominante entre los economistas en la actualidad es que los altos niveles de desigualdad inhiben el crecimiento económico. Argumentan que los mercados imperfectos de créditos o de seguros son los que impiden que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no es la óptima, pues no se aprovechan las mejores iniciativas de inversión (y por tanto el producto alcanzado es subóptimo) y refuerza la desigualdad, ya que la tasa de rentabilidad es mayor para los ricos que para los pobres. Además, la concentración de la riqueza y del poder en manos de las élites hace que éstas tengan mayor libertad para elegir estrategias que les favorecen.

Profundizando en la economía política sostienen que las interacciones entre la desigual distribución de la riqueza y del poder, por un lado, y las

imperfecciones del mercado, por otro, influyen sobre las políticas y el diseño de las instituciones. Los vínculos entre el poder (y su distribución), las instituciones que estructuran las oportunidades, así como la elección de las políticas económicas, llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, como, por ejemplo, mantener el poder de los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social.

En referencia específica a México, un estudio cuya pregunta central es: ¿por qué México no crece?, concluye que la desigual distribución del poder, expresada en la riqueza extrema y el control operativo en el sector empresarial, por un lado, y en los sindicatos heredados de la época del corporativismo, por otro, se han constituido en obstáculos para el desarrollo de México, impidiendo el diseño de políticas y el funcionamiento de las instituciones que lesionan sus intereses.

El pensamiento económico y social latinoamericano, con base en el análisis del lugar que han ocupado nuestros países en la división internacional del trabajo, ha llegado desde hace bastante tiempo atrás a conclusiones similares a las reseñadas en el campo de lo económico. En efecto, plantea que la profunda desigualdad en América Latina y el Caribe refleja brechas de productividad y por tanto en la distribución del ingreso, las que a su vez refuerzan las brechas de las capacidades, de la incorporación del progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. En la medida en que los sectores de baja productividad tienen enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. De modo que se generan círculos viciosos no sólo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural.

El estado actual del conocimiento enseña que una redistribución progresiva del ingreso tendría un efecto directo sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y otro indirecto sobre la pobreza a través del crecimiento económico. Se genera así la posibilidad de entrar en un proceso virtuoso de menor desigualdad, mayor crecimiento y menor pobreza. Si hay acuerdo teórico pero no se traduce en políticas, es válido

preguntarse: ¿por qué no se han adoptado las medidas de política pertinentes?

La conclusión de la política que se deriva de los planteamientos de la teoría económica es que para lograr un crecimiento económico sostenido, redistribuir el ingreso más equitativamente y mitigar o incluso eliminar la pobreza sería necesario profundizar las reformas económicas para liberar a los mercados. La receta sería más mercado y menos Estado.

Por otra parte, el pensamiento latinoamericano señala que el crecimiento económico debe tener mayor convergencia productiva y territorial y generar empleos de calidad, siendo de esta manera como se puede avanzar hacia sociedades más integradas. Argumenta que el rol del Estado es decisivo en todos estos frentes. También lo es en la provisión de bienestar, desarrollo humano y de protección frente al riesgo. Para el pensamiento desarrollado en América Latina la receta sería más Estado y menos mercado.

Las posiciones están claras y la solución debe darse en la arena política, es en ella donde operan los movimientos sociales, los grupos de interés y los partidos políticos. La resultante del interjuego puede ser modificaciones en una estructura de poder que impulse el crecimiento económico y reduzca la desigualdad y la pobreza.

[2] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <fcortes@colmex.mx>.

3. LAS DESIGUALDADES LABORALES: EVOLUCIÓN, PATRONES Y TENDENCIAS

Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira^[3]

En este artículo se analiza el desarrollo de las desigualdades laborales en México a lo largo del siglo XX, con especial énfasis en lo acontecido en la última década de ese siglo y en el primer lustro del siglo XXI. En concreto, se examina el grado de precariedad del empleo asalariado y su evolución, para mostrar la magnitud y profundidad de las desigualdades laborales existentes en el país. La noción de precariedad se refiere a los empleos que no cuentan con estabilidad laboral ni con seguridad social y que pagan salarios inferiores al mínimo legal; esto es, se trata de empleos que no ofrecen lo mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias.

Se examina, de manera sintética, la relevancia de tres ejes de diferenciación social en el campo laboral: los niveles de escolaridad de la mano de obra, la edad y el sexo, así como un conjunto de rasgos estructurales que explican la persistencia y profundización de las desigualdades laborales a lo largo del tiempo. Se busca esclarecer por qué el mercado de trabajo en México constituye un espacio propicio para la generación de dinámicas de exclusión laboral desencadenadas por las políticas de ajuste estructural y los procesos de globalización económica.

El análisis realizado permite destacar siete hallazgos, los cuales se presentan de manera sucinta. Primero, la precarización del empleo entre la fuerza laboral asalariada tiene un carácter estructural y sistémico, constituyendo, por lo tanto, parte integrante del modelo de desarrollo implementado en el país. Es muy poco probable que las desigualdades laborales observadas puedan ceder si, como hasta el presente, las estrategias de competitividad internacional del país continúan sustentándose en la reducción de los costos laborales. Por el contrario, es de esperarse que si no se implementan políticas macroeconómicas y laborales encaminadas a garantizar una mayor calidad de los empleos generados, el mercado de

trabajo continuará operando como un ambiente social proclive a la ampliación y profundización de la desigualdad social.

Segundo, no se están haciendo en México esfuerzos sistemáticos y efectivos para garantizar a la fuerza de trabajo un mayor ejercicio de los derechos laborales. Todo lo contrario, la creciente precarización de las condiciones laborales pone de manifiesto el avance del proceso de erosión de los derechos laborales que ha transcurrido por la vía de los hechos, es decir, como resultado del cambio de las prácticas laborales. En sentido estricto, se ha impuesto un nuevo tipo de arreglo laboral. El nuevo “contrato” sintetiza el poder creciente del capital para imponer sus términos en el terreno laboral. Consecuentemente, el empleo asalariado ha disminuido su capacidad de favorecer dinámicas de inclusión social, aun en los sectores otrora dinámicos y protegidos. Parece que el mercado laboral estaría perdiendo capacidad de promover procesos de ciudadanía a raíz del avance de las prácticas de flexibilización unilateral, las políticas de desregulación laboral y la pérdida de poder de negociación de los sindicatos.

Tercero, se ha puesto de manifiesto, una vez más, la importancia que tiene la heterogeneidad productiva y laboral de la economía mexicana a la hora de evaluar y observar la evolución de las desigualdades laborales. El análisis histórico y los ejercicios estadísticos referidos al periodo de consolidación y profundización del nuevo modelo de acumulación ponen de manifiesto la acentuación de la heterogeneidad estructural, aspecto que contribuye a favorecer una mayor polarización social entre la fuerza laboral. Este fenómeno expresa hoy una realidad social de mayor complejidad, puesto que a la persistencia de unidades económicas de baja productividad en convivencia con unidades modernas se ha agregado un conjunto selecto de actividades productivas globalizadas con alto nivel de productividad y competitividad internacional.

Cuarto, el tamaño del establecimiento, como indicador del nivel de productividad, sigue siendo un factor clave en el análisis de las probabilidades que tiene la mano de obra de acceder a empleos que permitan el ejercicio de los derechos laborales básicos y el logro de un nivel de ingreso por encima de los niveles de subsistencia más elementales. Hemos constatado, una vez más, que esta probabilidad se incrementa de

manera sustantiva conforme lo hace el tamaño del establecimiento. En ese sentido, el hecho de que las empresas de gran tamaño muestren menor capacidad de absorción de fuerza laboral y que, incluso, muchas se hayan visto forzadas a recurrir a prácticas de flexibilización laboral no constituye un buen augurio en materia de inequidad social.

Quinto, las dos últimas décadas del siglo pasado y la primera del siglo XXI han visto cómo las pequeñas unidades productivas han expandido su capacidad de absorción de mano de obra, al mismo tiempo que se contrajo el potencial de la gran empresa. Este proceso, resultado tanto de las estrategias de reestructuración de las grandes empresas (que han recurrido a la externalización de su producción y a la subcontratación de pequeñas empresas), como de las propias iniciativas de la mano de obra por garantizar su integración laboral, han terminado alimentando el segmento que tiene menos potencial de inclusión laboral. Como era de esperarse, si crecen los sectores con menor capacidad económica para favorecer la expansión de la ciudadanía laboral y, al mismo tiempo, se contraen aquellos que tienen mayor dinamismo y grado de institucionalización habrá un incremento en la brecha entre trabajadores con protección social y laboral y los desprotegidos. El mercado laboral mexicano parece estar transitando en esta dirección en las últimas tres décadas, generando una dinámica que es propicia no sólo para la reproducción de las inequidades laborales sino también para su acentuación en el futuro cercano.

Sexto, hemos observado que junto a la creciente importancia de la heterogeneidad productiva, como factor de inequidad laboral, la educación de la fuerza laboral asalariada también sigue ocupando un lugar de gran trascendencia como factor de inclusión. Sin embargo, lo novedoso deriva de que entre los jóvenes parece ser necesario adquirir niveles educativos muy elevados, por encima del nivel de educación superior básica, para acceder a una inserción laboral que favorezca el acceso a los derechos laborales básicos y remuneraciones que permitan el logro de una vida digna. En ese sentido, en los mercados laborales mexicanos está teniendo lugar una creciente devaluación de las credenciales educativas superiores que afecta de forma distinta a diferentes grupos de la fuerza laboral. La mano de obra joven es la más vulnerable a este proceso ya que ingresa al mercado de

trabajo precisamente cuando el proceso de devaluación de sus credenciales educativas está en curso.

Por último, importa enfatizar que es muy poco probable que, en el contexto de la crisis mundial, México pueda experimentar una reducción significativa en los niveles de desigualdad social existentes sin antes activar un conjunto de políticas públicas que contribuyan a revertir las dinámicas que favorecen la erosión de la ciudadanía laboral, tanto como la conversión de las diferencias sociales en inequidades sociales pronunciadas a lo largo del curso de vida. Especial atención debe brindarse al acoplamiento de las desventajas sociales entre la población joven, toda vez que ello sanciona rutas precarias de inserción laboral que en nada contribuyen al logro de una mayor equidad social.

[3] Profesores-investigadores del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <mimora@colmex.mx>, <odeolive@colmex.mx>.

4. PERFILES CONTEMPORÁNEOS DE LA DESIGUALDAD: TRABAJADORAS MEXICANAS EN EL SERVICIO DOMÉSTICO EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK

Marina Ariza^[4]

Con base en información proveniente de 12 entrevistas a profundidad realizadas a mujeres inmigrantes mexicanas en la ciudad de Nueva York entre febrero y mayo de 2007, se emprende la caracterización laboral del servicio doméstico como uno de los mercados de trabajo feminizados que han crecido en el contexto de la globalización. El análisis empírico se enmarca en la reflexión más amplia de las relaciones entre el proceso de globalización, la migración femenina internacional y la desigualdad social.

Desde un punto de vista macrosocial, la internacionalización del servicio doméstico como trabajo reproductivo es parte de los procesos de estructuración de viejas y nuevas inequidades sociales que distinguen a la globalización. El impulso a este mercado de trabajo en los países receptores de mano de obra ha permitido la “resolución” parcial de hondas necesidades estructurales (de mercado y demográficas), con base en la acentuación de otras distancias sociales, en particular las que confrontan a los inmigrantes laborales no calificados con los distintos procesos de exclusión social de que son objeto.

La creciente demanda de trabajadoras domésticas forma parte del proceso de internacionalización del trabajo reproductivo. El envejecimiento demográfico, el replanteamiento del Estado de bienestar, el crecimiento de los servicios de proximidad y el aumento de la participación económica femenina figuran entre los factores detrás de su dinamismo. Atrapados en la encrucijada de presentar necesidades crecientes de cuidado y atención, y una menor cobertura institucional pública para colmarlas, varios de estos países atraviesan por la que ha sido llamada una *crisis en los sistemas de cuidado*. De manera característica, la demanda de servicio doméstico es mayor en aquellos países que cuentan con bajos subsidios estatales para la

esfera de la reproducción, como España, Italia, Portugal, Grecia y Estados Unidos. Las diferencias en los sistemas de bienestar y en las políticas neoliberales de recorte de los servicios públicos en los distintos países explican parcialmente el tipo de actividades de la reproducción que las trabajadoras domésticas internacionales desempeñan.

En Estados Unidos, el número de mujeres empleadas en el servicio doméstico pasó de 494 920 a 820 300 entre 1990 y 1999. En Alemania el incremento fue de 533 000 entre 1987 y 1997. En Francia ha tenido lugar una explosión en el número de asistentes maternas, guardianas de niños y trabajadoras familiares, cuyo número se incrementó más del doble en el lapso de 1990 a 1999.

En vista de que la reproducción doméstica amerita de la conjunción de elementos materiales e inmateriales (emocionales), pueden distinguirse sendas dimensiones dentro de la actividad. Esquemáticamente, esta distinción puede identificarse con la diferenciación entre tareas de limpieza y tareas de cuidado, aunque en estricto sentido ambas están implicadas. El tipo de actividades que conlleva la *dimensión material* de la reproducción es muy variable y está sujeto a un elevado grado de discrecionalidad que depende, a su vez, de la clase social y la cultura del hogar al que se presta el servicio. La naturaleza privada del espacio familiar determina que no exista una estandarización de las tareas y no queden claros los límites de la jornada laboral cuando la actividad se lleva a cabo en situación de reclusión (doméstica interna).

La *dimensión emocional* se relaciona con los aspectos de *cuidado* implícitos en la ocupación. La atención a los niños, los ancianos, las personas enfermas o discapacitadas, incluye un vínculo emocional ineludible que es parte del valor que se crea e intercambia en el ejercicio de la actividad. La ambigüedad es el rasgo característico de las situaciones en las que coexisten una fuerte asimetría social y una gran proximidad física, contexto en el que tiene lugar el intercambio emocional entre empleada y empleadora. En el espacio familiar la dosis de ambigüedad aumenta como también la necesidad de establecer fronteras. Las posibilidades de intimidad, y su reverso, la necesidad de establecer distancia, varían con el grado de vinculación al hogar de cada modalidad de inserción laboral (domésticas internas o externas).

En cualquiera de las modalidades (interna, externa fija o externa por horas), las trabajadoras migrantes internacionales enfrentan una serie de desventajas sociales de diverso grado. Las empleadas domésticas internas entrevistadas reportaron largas jornadas laborales (de alrededor de 60 horas semanales), aislamiento interno, escasa interacción verbal —en parte por las limitaciones del idioma—, además de un importante control de su movilidad y del trabajo. Carecen de cualquier forma de salario indirecto o prestaciones (vacaciones) y expresan una alta insatisfacción con el trabajo que desempeñan. Si bien esta modalidad laboral da lugar a un importante grado de apropiación de la persona, permite un mayor ahorro monetario y otorga cierta protección frente a las autoridades migratorias.

Las trabajadoras externas poseen cierta heterogeneidad intragrupal: las *externas fijas* tienen un compromiso laboral continuo con uno o dos hogares, a los que asisten diariamente o varias veces a la semana; las empleadas *domésticas externas por horas*, en cambio, tienen un vínculo laboral más débil y distribuyen su jornada a partir de la realización de un número menor de horas en distintas casas, estando relativamente especializadas en las tareas de limpieza.

Ambos tipos de trabajadoras domésticas externas poseen mejores condiciones laborales que las internas, pero enfrentan los riesgos de inestabilidad laboral que caracterizan al trabajo de tiempo parcial; dicha inestabilidad suele ser mayor entre las trabajadoras por horas y es parcialmente compensada por salarios por hora más elevados. Siempre que tengan uno o varios empleos continuos, el salario directo de las trabajadoras externas es superior al de las internas, aunque a dicho salario es necesario deducir los costos implícitos de mantener una residencia independiente. Entre las domésticas externas las jornadas laborales son notoriamente menos intensas que las de sus homólogas internas, pero existen importantes grados de subempleo e incertidumbre laboral con la consiguiente merma en sus ingresos. Para contrarrestar estos aspectos las trabajadoras tratan de extender al máximo el número de casas a las que sirven y, por ende, la jornada laboral. La mayoría de ellas manifiesta altos niveles de insatisfacción laboral.

La condición de inmigrantes internacionales (en alto porcentaje indocumentadas) incrementa las desventajas sociales que enfrentan en el

mundo del trabajo, pues no sólo les impide el acceso a un rango amplio de ocupaciones, sino que abre la posibilidad de que se vulneren sus derechos laborales. La expansión de mercados de trabajo secundarios étnicamente estratificados y con fuerte presencia femenina es en sí misma expresión de la profundización de las desigualdades sociales en el contexto de la globalización.

[4] Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <ariza@unam.mx>.

5. SEGURIDAD SOCIAL Y DESIGUALDAD, 1910-2010

Viviane Brachet-Márquez^[5]

Este trabajo propone una manera alternativa de entender la desigualdad en México, reconstruyendo el proceso del nacimiento, crecimiento y declive de la seguridad social. Para arrojar una luz nueva sobre el papel de esta institución en la desigualdad en México, tendremos que reconceptuar la desigualdad como una multiplicidad de normatividades y prescripciones aplicables a distintos grupos sociales y distintas arenas, en las cuales los actores sociales luchan por negociar, contrarrestar o burlar estas reglas y, en ese proceso, transformarlas, mientras que el Estado vigila por aplicarlas o introducir unas nuevas, en algunos casos bajo presiones sociales.

Llamemos al complejo paquete de reglamentaciones de la desigualdad que el Estado intenta hacer respetar sobre su territorio durante un periodo dado “pacto de dominación”, concepto que define modos particulares de dominación política y extracción/distribución económica.

Analizar los eventos que marcan una política en el tiempo es una manera de capturar este proceso de estire y afloje entre Estado y sociedad. Cualquier política pública puede ser vista como un mecanismo institucional mediador que contribuye, en coyunturas históricas críticas, a moderar, aumentar, mantener o transformar radicalmente las desigualdades fundamentales que estructuran a la sociedad. Esto significa que las políticas públicas son parte del proceso dinámico de interacción entre Estado y sociedad. En esta perspectiva, los acontecimientos que marcaron la historia de la seguridad social en México se examinan en relación con la capacidad de negociación creciente o decreciente de grupos clave frente al Estado en momentos críticos de la historia posrevolucionaria de México.

La relación entre obreros, maestros y Estado en la historia de la seguridad social

La seguridad social (ss) fue inscrita en la Constitución de 1917 como promesa futura. En los primeros años que siguieron a la Revolución fracasaron varios intentos por parte del gobierno de instaurarla ante la oposición de los empresarios y sin presiones reales por parte de los obreros para adoptarla. Esta situación cambió en 1940, en un momento en el que el pacto posrevolucionario estuvo a punto del colapso. La amenaza de desestabilización del régimen era bastante real, tanto desde la izquierda cardenista radicalizada como desde el campo conservador, cuando ambos presentaron un candidato independiente a la Presidencia. La sucesión presidencial se logró, primero, violando las reglas del PRM, impidiendo que cada sector propusiera su candidato, y luego por medio de un fraude electoral notorio. Estos acontecimientos explican la urgencia imperante después de la elección de Ávila Camacho (1940-1946) de aplacar los temores de los conservadores y motivar a los cardenistas para que cooperaran.

En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como un ramo de olivo ofrecido a los líderes obreros molestos ante el fracaso previsible del Pacto Obrero que había prometido colocar a representantes sindicales como miembros con capacidad resolutive de una comisión tripartita en cada empresa privada, pero prohibía organizar huelgas y se asociaba con un Código del Trabajo más estricto. La ss inicialmente incluía riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vejez, jubilación, cesantía en edad avanzada y muerte (SIVCM), así como servicios de salud para los jubilados. Nunca incluyó un seguro de desempleo, a diferencia de instituciones semejantes en Estados Unidos y Europa, sustituido por la obligación (poco respetada) de otorgar a los empleados despedidos tres meses, más 20 días de salario por año de servicio. La seguridad social, al igual que en muchos otros países de América Latina, excluía a los que carecieran de empleo formal, debido a su dependencia financiera de las cuotas aportadas por los patronos, los empleados y el gobierno federal. Sin embargo, estaba parcialmente financiada por los impuestos generales pagados por todos, elemento de desigualdad fiscal que se sumaba al aumento de la desigualdad en servicios de salud y jubilación que había creado.

Junto con la sustitución del PRM por el PRI (1946), la creación de la SS representó un punto mayúsculo de inflexión en la historia del pacto de dominación posrevolucionario de México cuyo resultado fue el fortalecimiento de dicho pacto, lo cual redujo el poco pluralismo que había existido previamente en el partido oficial, imponiendo controles estrictos sobre su base popular. Vista en este contexto general, la SS fue la zanahoria que vino a salvar a un régimen que estaba a punto de disolverse. Como tal, esta política puede verse como un resultado directo de la capacidad contestataria de una clase trabajadora emergente. Para los campesinos y las subclases urbanas excluidas se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), con servicios (hasta hoy) netamente inferiores a los ofrecidos en el IMSS.

Un segundo giro crucial en el proceso político posrevolucionario tendría lugar durante la década de los cincuenta, cuando el gobierno se enfrentó simultáneamente con el sindicato disidente de ferrocarrileros, liderado por Demetrio Vallejo, con el movimiento campesino, encabezado por Rubén Jaramillo, y con el movimiento de maestros. El presidente López Mateos (1958-1964) reprimió el movimiento ferrocarrilero de 1958. Al año siguiente, después del asesinato de Jaramillo, se enmendó la ley del IMSS para incluir a jornaleros agrícolas, ejidatarios, miembros de asociaciones de crédito y algunos pequeños agricultores. Finalmente, la SS se extendió ese mismo año a los empleados públicos con la creación del Instituto para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el homólogo del IMSS para el sector público. Durante el mismo periodo, los trabajadores del petróleo, electricidad y ferrocarriles —todos en la vanguardia de la lucha por la independencia sindical— recibieron mejoras sustantivas en sus separados (y mejor dotados) planes de seguridad social. En el periodo del presidente Echeverría (1970-1976) se hizo un intento fracasado de incluir a la población rural en la seguridad social.

Durante el auge petrolero, en vez de la expansión de la SS, el gobierno de López Portillo (1976-1982) se abocó a aliviar la “marginación”, creando una amplia red de centros de salud y hospitales rurales administrados por el IMSS bajo el auspicio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados o Coplamar. Ésta brindó a la población rural no asegurada y a los pobres de las zonas urbanas los

servicios de salud de los que hasta entonces habían carecido. Sin embargo, eran inferiores en dotación presupuestaria y, por tanto, en calidad y cantidad a los ofrecidos a los afiliados a la ss.

A partir de la “década perdida”, marcada por un rescate internacional que permitiera pagar la deuda nacional, tanto la ss como la SSA y el IMSS-Coplamar lucharían por sobrevivir con recortes presupuestarios drásticos, reflejados tanto en los servicios como en el monto de las pensiones. Hacia el final de los 1980, México, cuya sociedad civil había crecido al filo de las privaciones y del cataclismo de 1985, parecía estar posicionado en una transformación mayor que hacía posible la victoria de cualquiera de los dos partidos de oposición: el Frente Democrático Nacional (FDN), antecesor del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN). Pero, en lugar del alba de una competencia electoral democrática, lo que ocurrió fue otro evidente fraude electoral, el cual sin embargo llevó a un cambio de rumbo mayor, definiendo un escenario para la transición al periodo neoliberal: había llegado la era de los programas de estabilización y reestructuración de la economía, de la descentralización de los servicios de salud y de su reducción, para la población no asegurada, a un muy raquítico “paquete básico” de 12 servicios. IMSS-Coplamar fue rebautizado Pronasol.

Unos años más tarde, en medio de una crisis financiera profunda y una debacle económica que ocasionó otro rescate financiero internacional, el gobierno de Zedillo (1994-2000) lanzó la reforma que traspasó las cotizaciones para la jubilación del IMSS a cuentas bancarias individuales administradas por las Administradoras de Fondos de Retiro o Afores. Para entonces, el movimiento obrero que se había previamente opuesto a tal reforma se había debilitado, perdiendo tanto su capacidad de convocatoria como su lugar entre los actores políticos de peso en el sistema político. La reforma se aplicaba solamente a trabajadores ingresados al sistema a partir de 1997 (por tanto, no podía resolver los problemas económicos apremiantes del momento), pero creaba de inmediato un hoyo fiscal, el cual incrementaba considerablemente la deuda pública. Más aún, el fondo de pensiones ya no podría solventar los gastos tradicionalmente deficitarios de salud y maternidad, y de invalidez y muerte, obligando al Estado a incrementar su contribución a estos rubros.

Al final, los trabajadores podían esperar del nuevo sistema lo mismo que del anterior —una pensión mensual vitalicia de alrededor de un salario mínimo— siempre y cuando hubieran cotizado durante un total de 1 250 semanas (algo así como 24 años) en lugar de las 500 semanas del sistema anterior, en un mercado laboral cada vez más estrecho y precario, especialmente para las mujeres. Para el gobierno federal el costo de las pensiones para los trabajadores que optaron por el viejo sistema fue de 1 039 millones de dólares o 0.236% del PIB. En el nuevo sistema, la contribución del Estado pasaba de 5 a 13.85% de la nómina. Finalmente, el Estado (no las Afores) garantizaba una pensión vitalicia mínima de un salario mínimo al que hubiera cumplido con el tiempo de cotización, aunque los ahorros acumulados no alcanzaran para ello. Al IMSS le quedaron los principales servicios deficitarios: invalidez y muerte, salud y maternidad y la atención a la salud de los pensionados. Las que salieron ganando fueron las Afores; una vez deducidas sus comisiones y las de las compañías de seguros distribuidoras de las pensiones individuales, los trabajadores podían esperar recibir de 45 a 75% de los depósitos en sus cuentas, dependiendo de cuál Afore hubieran escogido.

Cuando el PRI perdió su mayoría en el Congreso en 1997 y la Presidencia en 2000, la transición al periodo neoliberal ya estaba prácticamente finalizada. A partir de ese momento, las instituciones sociales tales como el IMSS sobrevivieron, pero en condiciones muy precarias y ya sin tener el papel de mediación que habían desempeñado en el pasado. Mientras tanto, el ISSSTE decidió embarcarse en 2007 en una reforma similar a la que se había llevado a cabo en el IMSS, sin haber aprendido de los fracasos de aquella reforma.

[5] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <brachet@colmex.mx>.

6. EQUIDAD Y SALUD. RETOS, AVANCES Y PERSPECTIVAS

Miguel Ángel González Block^[6] y *John Scott*^[7]

La sociedad mexicana está entre las más desiguales del mundo, tanto desde la perspectiva del ingreso como del acceso a servicios sociales y de salud. En 2008 había municipios con cifras de mortalidad infantil similares a las de los países más pobres de África, mientras que en otros las cifras eran comparables a las de los países europeos más avanzados. Aunque desde los años setenta se han hecho importantes esfuerzos para abatir la desigualdad en salud mediante programas como IMSS-Coplamar (ahora IMSS-Oportunidades), Oportunidades y, más recientemente, el Seguro Popular (SPS), el marco de políticas sociales todavía es inestable y contradictorio y no garantiza la igualdad social.

Mientras que el artículo 123 constitucional privilegia la protección social como responsabilidad de las empresas en beneficio de los trabajadores, mediante el establecimiento del derecho ciudadano a la salud, el artículo 4º fundamenta la asignación de recursos públicos para la población excluida de la seguridad social. En el contexto económico actual, estos dos grandes pilares institucionales pueden estorbarse mutuamente. Garantizar el derecho a la salud y, así, la equidad, requiere un marco institucional y constitucional único, basado en criterios explícitos de equidad en la asignación de recursos públicos.

La salud de una población es resultado de múltiples factores que dependen de las políticas económicas y sociales y, sobre todo, de la respuesta social organizada a los fenómenos de salud y enfermedad, algo relacionado con un conjunto de valores, políticas e instituciones. La equidad en salud se puede lograr asignando más recursos para las poblaciones con mayores necesidades (“equidad vertical”), o bien destinando la misma cantidad de recursos para poblaciones con las mismas necesidades (“equidad horizontal”). En cualquier caso, es necesario considerar el acceso real a los servicios, las condiciones de salud y la calidad y el trato que reciben los distintos grupos sociales. Pero un tema central es la equidad en

las contribuciones financieras, el aporte para servicios de salud en función de la capacidad de pago: los que más ganan contribuyen a la salud de los más pobres, los jóvenes contribuyen para los ancianos y los sanos contribuyen para los enfermos.

Historia de las políticas de salud

Entre 1917 y 1943 se promovieron políticas de salud en dos grandes ejes: el combate a las epidemias en enclaves agroindustriales y el desarrollo de la seguridad social. El artículo 123 constitucional obligó a las empresas a garantizar la atención a la salud de sus empleados y sus familias, garantizando un derecho laboral más que un derecho ciudadano.

La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) en 1943 marca la primera reforma de salud del país. El IMSS integró los múltiples esquemas de protección social vigentes en un marco institucional para alentar la productividad, ampliar la protección y crear un nuevo pacto entre la industria, los obreros y el Estado. La SSA, por su parte, unió el enfoque en el saneamiento con los nuevos servicios médicos surgidos de los ejidos colectivos impulsados durante el cardenismo.

Esta reforma estableció dos sistemas públicos y paralelos de salud: la seguridad social para los trabajadores del sector formal (IMSS, Petróleos Mexicanos y, desde 1959, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE) y la asistencia pública a cargo de la SSA. Esta situación introdujo tres factores de inequidad: *a*] la dualidad entre los servicios públicos para la población asegurada y no asegurada; *b*] las diferencias entre los distintos sistemas de seguridad social, y *c*] las diferencias en el gasto de bolsillo de quienes no participan en el sector formal cuando pagan la atención a la SSA o a los servicios médicos privados.

Entre 1976 y principios de los ochenta se realizaron varios esfuerzos por llevar la cobertura de los servicios de salud a la población rural en torno a la estrategia de universalización de la atención primaria a la salud. Ese fue el origen del actual programa IMSS-Oportunidades que atiende a importantes sectores de la población rural.

La segunda reforma sectorial data de 1983, con el establecimiento del derecho constitucional a la salud y la meta de integrar un sistema nacional de salud para garantizarlo. En los noventa, la equidad en salud cobró relevancia internacional. En México, la atención se enfocó en 10% de la población rural con mayores dificultades para recibir atención médica. Con apoyo del Banco Mundial, la SSA impulsó el Programa de Ampliación de Cobertura ofreciendo un paquete de 12 intervenciones básicas de salud, enfocado a la atención de grupos vulnerables, especialmente niños y mujeres en poblaciones sin servicios.

A partir de 2000, el debate internacional en torno a la equidad en salud se centró en la justicia de las contribuciones financieras, aunada al mejoramiento de los niveles de salud y el trato digno a los pacientes. En el informe de 2000 de la Organización Mundial de la Salud, México ocupaba la posición 144 entre 191 países clasificados según el grado de justicia de las contribuciones financieras en salud. En 2003 la mitad de la población carecía de seguridad social y, a pesar de las ambiciosas políticas públicas, 55% del gasto en salud era privado, se realizaba al momento de la atención médica y fuera de cualquier esquema de aseguramiento.

En 2003 nuevamente se enmendó el artículo 4º constitucional, estableciendo el Sistema de Protección Social en Salud cuyo brazo operativo sería el Seguro Popular (SPS). Este seguro propuso un esquema de contribución de los gobiernos estatales y federal, así como de las familias, excepto aquéllas en condiciones de pobreza. El esquema estimula la afiliación gradual y voluntaria de las familias y el fortalecimiento y acreditación de proveedores dentro de la Secretaría de Salud (SSA). Incluye, además, la posibilidad de contratación de proveedores de la seguridad social y privados en función de la capacidad estatal.

Aunque la afiliación de familias ha progresado, parece difícil alcanzar la cobertura universal originalmente propuesta para 2010. Aunque el gasto total en salud sólo ha aumentado ligeramente, se ha dado un incremento anual de 23% en el gasto público en salud para no asegurados, lo cual muestra preferencia por atender a la población más pobre. Así, mientras que entre 1996 y 2007 el gasto público en salud para la población asegurada aumentó 78%, el gasto para la población no asegurada aumentó 314%. No obstante, aún persiste una asignación regresiva del gasto público total en

salud, así como del gasto en atención primaria y del gasto en atención materna, ambos de gran relevancia para la población pobre.

De cualquier manera, los servicios de la SSA, tomados como un todo, son progresivos (pro pobres) y complementarios a los servicios del IMSS y del ISSSTE, mientras que los servicios de IMSS-Oportunidades son todavía más redistributivos. El programa de salud más progresivo es, sin duda, Oportunidades, pues enfoca los recursos y fomenta la utilización de servicios de salud en la población en extrema pobreza.

Conclusiones

Nuestro sistema de salud aún no ha logrado la igualdad de la salud de los mexicanos. El IMSS encara fuertes presiones financieras y aunque el SPS ha logrado movilizar importantes recursos, la SSA todavía enfrenta el reto de extender y hacer operativo el sistema de protección social en salud. El SPS debe entenderse como un esquema de transición hacia un sistema integral de seguridad-protección social en salud, construido sobre una base de financiamiento fiscal universal. Esto implica una profunda reforma a los actuales sistemas de seguridad social que debe estar en el centro de la agenda pública.

[6] Director ejecutivo del Centro de Investigaciones en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública: <mgonzalez@insp.mx>.

[7] Profesor-investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <john.scott@cide.edu>. Se agradece la colaboración del maestro Víctor Becerril Montekio en la elaboración de este resumen.

7. LA DESIGUALDAD DE APRENDIZAJES, 1995-2006

Tabaré Fernández Aguerre^[8]

México fue uno de los pioneros latinoamericanos, en los ochenta, en desarrollar un régimen de bienestar que le atribuye a la formación de capital humano un papel estratégico en la generación de ingresos, a la vez que extiende la desregulación del mercado de trabajo y la globalización de la economía. Con fundamento en este enfoque, sucesivos gobiernos entendieron que para aumentar el capital humano de la población, en especial entre los niños y jóvenes pobres, era necesario, por un lado, reformar la educación básica y, por otro, incentivar a las familias para que sus hijos lograran al menos completar la secundaria. A través de la federalización educativa, comenzada en 1992, se innovó el diseño institucional del sistema educativo para mejorar su eficiencia y adecuar la enseñanza a las particularidades locales. Desde 1997 y por medio del Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá), luego Oportunidades, se sustituyó el esquema tradicional de asistencia social a los pobres por un sistema de transferencias directas a las familias (monetarias y no monetarias) que debía incentivar y a la vez condicionar la observación de comportamientos positivos en educación, salud y alimentación. Sea por la oferta o por la demanda, estas políticas buscaron impactar en variables educativas relativas a la escolarización de niños y jóvenes: inscripción, asistencia, aprobación y egreso, en educación primaria y media.

Disponemos de evidencia sobre el éxito que ha tenido Progresá/Oportunidades (en adelante P/O) pero son escasos los estudios hechos sobre los efectos de la federalización y más difíciles de encontrar aquellos que analizan los efectos combinados de ambas políticas. Este trabajo tiene como primer objetivo describir la evolución de la desigualdad de aprendizajes en la educación básica y media en el periodo 1995-2006 y, en segundo lugar, explorar si la evolución observada en la desigualdad puede ser atribuida a estos dos cambios estructurales de la década pasada.

Los datos utilizados provienen de tres tipos de evaluaciones de aprendizaje: las pruebas TIMSS aplicadas en 4° de primaria en 1995 y 2000; las pruebas de Estándares Nacionales aplicadas en 6° entre 1997 y 2004; y las pruebas PISA de 2000, 2003 y 2006, hechas a estudiantes de 15 años de edad y que cursaban entre 3° de secundaria y 1° de educación media superior. Para concretar estos objetivos se computaron índices de Gini y estadísticos derivados de “modelos multinivel” (HLM).

El análisis de la desigualdad atiende a la forma de distribución de un bien valioso entre individuos (u hogares) de una población. El objetivo es describir el *grado de concentración*; en este caso, cuál es la participación que tienen los alumnos en el *quantum* del conocimiento escolar distribuido a través del sistema educativo. Para esto se utiliza el índice de Gini. La forma más extendida de estudiar la desigualdad en educación es mediante el análisis de la relación entre los aprendizajes y la posición de clase social, el género, la condición de migrante o la pertenencia étnico-lingüística del alumno. Se conceptúa como *estratificación*. Los indicadores más utilizados para dar cuenta de esta relación son los coeficientes de regresión parcial estimados en modelos multivariados. Ahora bien, los estudios sobre concentración y estratificación, aunque diferentes en sus pretensiones (descriptivo uno, explicativo el otro), son tributarios del supuesto teórico de que el fenómeno se agota en el nivel de análisis de los individuos. En cambio, en educación importan tanto los individuos como las organizaciones, fundamentalmente porque el aprendizaje es el resultado de la escolarización y ésta sólo se implementa en organizaciones funcionalmente especializadas, denominadas “escuelas”. El desarrollo de los modelos jerárquico-lineales (*hierachical-linear models*, HLM) permiten distinguir tres nuevas dimensiones. Primero, la *diferenciación escolar*: indica en qué *proporción* las escuelas participan y dan forma a esa distribución del conocimiento. Luego, la *segmentación académica*: diferencias producidas en la distribución del conocimiento a partir de propiedades específicas de las escuelas (gestión, clima, estructura, enseñanza). Finalmente, la *segmentación social*, que informa sobre el peso que tienen las características *contextuales* de la escuela (principalmente el perfil socioeconómico y cultural del alumnado) en la distribución del conocimiento.

El examen de los dos pilares de la nueva matriz social mexicana permite concluir que no han tenido impactos más que *parciales y transitorios* sobre las distintas dimensiones de la desigualdad de aprendizajes. En el caso de que se aceptara la hipótesis de que los efectos medidos son atribuibles, sólo se alcanzó a disminuir la *concentración* de los aprendizajes. Paradójicamente, durante el decenio examinado *también* se redujo la segmentación académica entre escuelas y se *incrementó* la segmentación social, dos resultados implícitamente contradictorios con los objetivos de las políticas, en la medida en que refuerzan tendencias de larga duración respecto de la ubicación de las clases sociales en el espacio geográfico (dentro y entre las localidades). Los efectos fueron *transitorios*, dado que hacia 2004-2006 las medidas de desigualdad tienen los mismos valores que al inicio del decenio analizado. Más aún, esto se observó cuando era esperable una sinergia virtuosa entre las dos políticas.

Desde un punto de vista más general, este análisis también permite arrojar una duda razonable sobre la pretensión más general de equidad de estas políticas: alterar la (desigual) distribución del bienestar actual mediante incrementos intergeneracionales del capital humano. Una hipótesis plausible por estudiar es que los incentivos a las familias por el lado de la oferta o la demanda a nivel de las familias son *temporalmente* insuficientes, porque se pierde de vista el carácter heredado de las desigualdades de partida; esto es, desigualdades generadas históricamente y condensadas en posiciones estructurales (de clase, género y étnicas). Una segunda hipótesis de la insuficiencia se debe a la ausencia de políticas dirigidas a reducir la segmentación socioespacial, carencia paradójica en programas que usaron información geográfica para focalizar sus acciones. La cuestión que aquí se ha mostrado es que el peso mayor en las desigualdades radica en diferencias *espaciales* que deberían ser revertidas tomando esas localidades y colonias como objeto de la política. ¿Qué sucedería con la segmentación social al cabo de cinco años de acciones redistributivas de bienes públicos, tales como el transporte, la salubridad, los espacios de ocio y la seguridad? Una tercera hipótesis apunta a la insuficiencia de las políticas de fortalecimiento de las escuelas públicas, tanto en su organización como en su equipamiento. Existen escasos estudios de los impactos sobre la desigualdad del Programa Escuelas de Calidad (PEC) o del Programa Nacional de Lectura (ambos de 2001-2006), la

Enciclomedia y el Programa Nacional de Actualización de Docentes (SINAD). Incluso tal vez sea prematuro hacer un juicio sobre tales efectos; sin embargo, en una racionalidad ampliada es claro que la política educativa debe crear incentivos positivos para volver a atraer a la clase media y media alta a la escuela pública de su colonia, favoreciendo el policlasismo y reduciendo así la segmentación social. Cualquiera de las tres hipótesis vuelve a marcar temas pendientes y urgentes en la investigación sociológica: han pasado 20 años ya de inaugurado el nuevo modelo económico y social, sus instituciones siguen conviviendo con las fundadas durante la época del “universalismo estratificado” de los años treinta y cuarenta, pero la desigualdad social parece seguir inmune a los impresionantes esfuerzos que México ha hecho por revertirla.

[8] Profesor-investigador en efectividad y de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad de la República (Uruguay): <tfernandez@colmex.mx>.

8. ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: CAMINOS, VEREDAS, BARRANCOS Y VÍAS RÁPIDAS

Manuel Gil Antón^[9]

Al analizar los 10 años que transcurren entre el ciclo escolar 1997–1998 al 2007–2008, década en la que ocurre el cambio de siglo y milenio, así como del partido de quien ocupó(a) la titularidad del Poder Ejecutivo, observamos un crecimiento notable en la matrícula de la educación superior: de 1 620 millones a 2 366. Hay 746 000 integrantes más en ese nivel, sin contar el posgrado. El incremento proporcional es de 46% y, en consecuencia, aumenta la tasa bruta de cobertura (TBC) de 17.1 a 24.1%, tomando a todos los inscritos sin importar su edad y, *como parámetro*, al grupo de edad entre 19 y 23 años.

Si atendemos a la tasa neta de cobertura (TNC), esto es, si situamos como numerador sólo a la cantidad de estudiantes que tiene entre 19 y 23 años, y en el denominador al mismo rango de edad, la realidad es otra: se pasa de 11.5 a 16.4%. En otras palabras, 84 de cada 100 jóvenes mexicanos, cuya edad haría esperable que estuviesen en la educación superior, han abandonado los estudios antes, y muchos, mucho antes.

Con fines de promoción política, y no de apego a la verdad, los gobiernos han “confundido” la tasa bruta (matrícula sin control de edad sobre el grupo 19/23) como si fuese tasa neta, de tal manera que el gobierno que termina en 2012 procurará arribar a 30% de cobertura en términos brutos, pero afirmando que tres de cada 10 jóvenes entre 19 y 23 años de edad cursan algún grado de educación superior. Es falso. Si acaso, se llegará a uno de cada cinco.

Lo que sí es cierto es que este incremento en la cantidad de integrantes de la matrícula nacional tiene dos ejes de desigualdad notables: el primero, resultado de una administración que confunde los indicadores con la realidad y estima que han de ser conseguidos a toda costa (así se tuerzan las cifras, las mediciones y el sentido de inclusión social que toda mejoría en el

acceso a la educación superior debería significar), consiste en satisfacer tal empeño con el ingreso de más mexicanos a las listas de un grupo, a ocupar un pupitre y tener una credencial, pero no (necesariamente en la mayoría de los casos) al contacto con el saber relevante. La prisa, celeridad propia del atropellamiento de lo sustantivo, ha caracterizado el crecimiento en la década. Estamos frente a un proceso de segmentación —más allá de una razonable diferenciación o estratificación— de modalidades educativas: unas conducen por supercarreteras al saber o al menos al *conocimiento de los conocidos que es preciso conocer*; otras son caminos que tienen futuro incierto a pesar de saberes bien fundados por limitaciones de mercado y valoración del conocimiento avanzado, o bien veredas estrechas y barrancos en términos de movilidad social.

El segundo eje refiere a una profunda desigualdad en las oportunidades educativas si se cambia el nivel de observación nacional y se enfoca en las diversas entidades. Al inicio de los 10 años que se estudian, la TBC nacional era de 17.1%. Nuevo León en ese entonces contaba con 25% (7.9 puntos porcentuales arriba del promedio nacional) y Chiapas se ubicaba en 8.6% (casi a la mitad: 8.5 puntos por debajo de la media en el país). La distancia entre la cobertura en los dos estados era de 16.4 unidades. ¿Qué ocurre con estas comparaciones luego del crecimiento notable ya reportado? Las brechas se amplían: de 24.1% correspondiente a todo el país, la entidad nortea se separa 9.2 puntos, llegando a 33.3%. En Chiapas la brecha se amplía: de 8.5 puntos menos del promedio nacional, pasa a estar 11.1 por debajo del mismo (13%), y la distancia entre los dos polos geográficos y sociales que significan también crece: 20.3 dígitos los separan, casi cinco puntos porcentuales más que 10 años antes.

Tomados como ejemplo en esta síntesis, dado que en el capítulo original se trabaja con un caso intermedio —Zacatecas—, hay que añadir que el esfuerzo en Chiapas por avanzar en su cobertura es enorme, porque el grupo de edad de referencia es creciente en el periodo y no poco: 20%, cuando a nivel nacional fue de 5%. En Zacatecas el mismo grupo 19/23 decrece 6% —impactado en cierta medida por la migración—, de tal suerte que con un esfuerzo menor, o incluso sin añadir a un solo alumno más en la matrícula estatal, sus indicadores de cobertura aumentarían. En el caso de Nuevo León, estado cuya transición demográfica ya ocurrió, tiene en el periodo, si

acaso, un crecimiento del grupo etario de referencia de 1%. Sus tasas de cobertura crecen y, en este caso, no sólo por la estabilización del sector poblacional que sirve como parámetro, sino porque, además, tiene un saldo migratorio positivo y grande en cuanto a la recepción de estudiantes de otras entidades como parte de su matrícula, mientras que la misma relación es negativa, y fuerte, en el caso de Chiapas: casi una quinta parte de sus egresados del nivel medio superior ingresan a la educación superior en otra entidad.

La desigualdad en el acceso a la educación superior tiene relación con las condiciones del contexto socioeconómico de las entidades y las trayectorias escolares previas. Son incomparables. En Chiapas, siete de cada 10 adultos carecen de la educación obligatoria establecida por la Constitución. Son “indigentes educativos”, como ha calificado la UNESCO a esta condición. Tiene el mayor índice de analfabetismo en el país, el más bajo indicador de desarrollo humano (IDH) y —tal vez este dato sintetice el barranco— 47% de su población vive bajo la línea donde inicia la pobreza alimentaria. Casi la mitad.

En alto contraste, en Nuevo León sólo 2.8% de sus adultos no sabía leer y escribir. El IDH neoleonés es el segundo mejor del país, sólo superado por el Distrito Federal, y la pobreza alimentaria afecta a 3.6% de sus habitantes.

El hambre azota a casi la mitad de la población de un “México” y no llega a 4% en el otro sitio, que también responde al patronímico nacional. Barranco. Autopista. La desigualdad aparece en todos los aspectos de la vida social de nuestro país. La educación superior, con todo y tratarse de un sector de la juventud muy “seleccionado”, para todo fin práctico es la élite, se segmenta en relación directa y al parecer imparable con la desigualdad social.

En lugar de un afán vacuo y simplista de arribar a logros cuantitativos de cobertura, además manipulados, costumbre inveterada que “la alternancia educativa” no varió, se requiere un proyecto que en el acceso a la educación superior asegure la ampliación de la inclusión social, no sólo su apariencia; de esto se sigue la urgencia de un plan para el desarrollo de la educación mexicana que se conciba de manera integral. En unas regiones del país el problema de la educación superior es de oferta de instituciones (hay

aspirantes sin cupo), pero en otras, y quizá es más complejo, la dificultad está en la generación de demanda y demandantes bien calificados: al no haber suficientes egresados que toquen a las puertas del nivel posterior al medio, aparece una paradoja aparente: en muchas partes del país, si se quiere ampliar el acceso a la educación superior, se requieren mejoras socioeducativas previas. Pero, sobre todo, urge una posición ética que no cierre los ojos ante un hecho crucial: en la década analizada, las brechas, los barrancos crecen y estamos como sociedad más separados. Este proceder nos lleva, sin escalas, al desbarrancadero.

[9] Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa: <maga@correo.azc.uam.mx>.

9. MUNICIPIOS Y LOCALIDADES: CONCRECIÓN TERRITORIAL DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Rosa María Rubalcava^[10]

Las desigualdades sociales se expresan espacialmente en formas sobre las que se conoce muy poco. Es impostergable acercarse a los rezagos incrustados en el territorio nacional que han dejado a amplios sectores de la población en condiciones inaceptables de marginación y pobreza, erigiendo lo que Carlos Fuentes llama “una segunda nación sumida en el olvido, la miseria y la exclusión”, donde proliferan las tensiones sociales y se reproduce la desigualdad.

Los esfuerzos por hacer frente a la pobreza han dado hasta ahora escasos frutos y la búsqueda de nuevas vías para la acción gubernamental y social es permanente; los “ajustes”, públicos y privados, y los diversos intentos por encaminarse hacia un cambio estructural sólido generan ciclos en los que se han alternado periodos con algunos visos de recuperación y etapas de nuevas crisis, desaceleración o estancamiento, en las que los sectores más desvalidos han sido los primeros en resentir la compresión salarial, la falta de empleo, el agotamiento de las redes solidarias y la disminución del gasto social; todos ellos factores que generan y consolidan desigualdades sociales.

Tanto la dispersión de la población en el territorio, en especial de aquélla asentada en localidades aisladas, como la heterogeneidad económica y demográfica de sus habitantes surgen de desigualdades sociales, a la vez que las refuerzan y amplían. Es necesario llamar la atención sobre los municipios y las localidades como unidades territoriales. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, las definiciones de estas unidades estadísticas adolecen de varias imprecisiones que dificultan estudiar tendencias en las desigualdades, tanto en el tiempo como en el espacio.

Una cuestión a la que en México no se ha dado la importancia que merece son los conflictos limítrofes que cada cierto tiempo afloran en el territorio nacional, en ocasiones de modo violento. Los desacuerdos surgen

entre entidades federativas, entre municipios (involucrando a una o más entidades) o entre localidades. En la base de estas dificultades están indefiniciones territoriales que pueden rastrearse hasta la misma Carta Magna. Los conflictos sociales surgidos por pugnas territoriales, más que resolverse, se acallan por acciones de “conciliación” promovidas por los gobiernos, pero quedan latentes y con frecuencia resurgen más adelante. Estos conflictos son importantes porque suelen desembocar en enfrentamientos entre familias e incuban agravios y resentimientos que minan la cohesión social.

Para disminuir las desigualdades en las zonas más precarias del territorio hay que superar concepciones estrechas de lo social que proponen, ante los costos de la extrema dispersión, buscar “algún indicio del tamaño mínimo eficiente de una localidad”. Las localidades que por ausencia de los satisfactores básicos pueden calificarse como marginadas, especialmente en las regiones indígenas y las áreas rurales, muestran condiciones que desde el punto de vista social y demográfico permiten considerarlas como zonas de atraso que obstaculizan el surgimiento de redes sociales y bloquean inversiones que propicien su integración al desarrollo nacional. El aislamiento de muchas localidades pequeñas, lejos de ser una condición transitoria, parece surgir como respuesta ante la falta de tierras de labor en el medio rural, en relación con el crecimiento de la población.

Procesos de poblamiento que ocurren en estas circunstancias plantean problemas de inclusión, se vuelven contra la preservación de los recursos naturales y comprometen el bienestar y calidad de vida de las generaciones futuras. El riesgo parece asociarse más a dichas circunstancias que al crecimiento demográfico, como suele creerse.

Estamos ante una población por largo tiempo vulnerada (no vulnerable), que es víctima de una *situación* que desconoce y permanentemente está generando las *propensiones* que la sustentan. Mientras no cambie la *situación* generadora, las *propensiones* que la mantienen y reproducen, algunas de ellas discutidas en este trabajo, permanecerán. El cambio tendrá que expresarse como *nuevas posibilidades realizables* para los miles de habitantes al día de hoy socialmente relegados, porque, en palabras de Popper: “Las posibilidades aún no realizadas tienen visos de realidad; las

propensiones pueden interpretarse como medida de una realidad haciéndose”.

La segregación, la polarización, el aislamiento y los conflictos territoriales muestran, desde la perspectiva de las *propensiones*, que las *posibilidades* no son iguales para todos. Para algunos contienen una “carga” negativa que se torna evidente en las regularidades empíricas que la *situación* genera en ciertos entornos locales. Empero, notamos que algunos de éstos muestran con mayor gravedad los fenómenos descritos. ¿Por qué las *propensiones* no atraen por igual a todos los entornos que comparten la misma *situación*? De acuerdo con el marco conceptual propuesto por Popper, la respuesta es: “hay fuerzas en conflicto que empujan en direcciones opuestas”.

El análisis de la concreción territorial de las desigualdades sociales está centrado especialmente en *propensiones* que contribuyen a que las localidades permanezcan marginadas. Conociendo estas fuerzas es posible actuar sobre ellas (perturbar la constancia de la *situación*) para cambiarlas en el sentido deseado. La *situación*, al actuar como un campo de fuerza, es la que “atrae” tanto la materialización de *posibilidades* que mantienen las desigualdades sociales, como la anulación de las que actuarían en favor del *progreso incluyente* que pide Carlos Fuentes para México.

Si bien no tenemos elementos para sostener que las desigualdades expresadas como *propensiones* pudieran tener algún vínculo con los múltiples y recurrentes conflictos que se suscitan por cuestiones territoriales, tampoco hay evidencias en contrario. Este tema queda pendiente en la agenda de investigación.

En relación con las *propensiones* analizadas, puede anticiparse que en México las pequeñas localidades seguirán aumentando en número y, tal vez, en aislamiento. El envejecimiento de la población, la emigración a Estados Unidos y el abandono de vastas regiones en el medio rural también pronostican un escenario desolador. Las desventajas actuales de los municipios *segregados*, *polarizados* e indígenas se manifestarán de modo más acentuado; este presagio obliga a establecer con firmeza las *propensiones*, actualizándolas permanentemente al disponer de nueva

información sobre los fenómenos examinados y a actuar decididamente para transformarlas.

La perspectiva de la equidad, impulsada por la CEPAL desde finales de los años ochenta, abrió vetas que se han dirigido más a tratar de comprender y orientar el cambio de las *situaciones* nacionales o regionales, que a transformar los entornos comunitarios y familiares. Su aplicación en estos ámbitos es urgente, a partir del reconocimiento de que, en palabras de Fajnzylber: “el crecimiento sostenido exige una sociedad equitativa y articulada internamente”. No debe olvidarse que las localidades y los hogares son los espacios sociales concretos en los que se construyen la cohesión y la democracia.

[10] Profesora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <rmrubal@prodigy.net.mx>

10. INSTITUCIONES PÚBLICAS Y TRANSPARENCIA ELECTORAL, 1977-2002

Silvia Gómez Tagle^[11]

En las democracias las instituciones a cargo de la organización y certificación de las elecciones y sus resultados constituyen el puente necesario entre las reglas de la democracia y la práctica democrática. La legitimidad de los procesos electorales depende en gran medida de qué tan confiables sean dichas instituciones. En este sentido, tres aspectos son importantes: la organización de los comicios, la evaluación del proceso electoral según la percepción que se tiene de los actores y los resultados electorales.

México: un sistema de partido hegemónico

La democracia no fue uno de los valores centrales del régimen político emanado de la Revolución mexicana. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) aprovechó el consenso general que inicialmente obtuvo de la Revolución y que más tarde consolidaría durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), para imponer un sistema electoral diseñado para evitar el crecimiento de una oposición política real. Los diversos partidos políticos fueron tolerados, siempre y cuando no tuvieran ni el proyecto ni la oportunidad de crecer.

Entre 1946 y 1976, cuatro aspectos fundamentales de la organización electoral garantizaban la estabilidad del sistema político mexicano en materia de elecciones: 1] el control ejercido por el PRI sobre el Poder Legislativo cuya mayoría le pertenecía; 2] la prerrogativa presidencial de decidir cuántos (y cuáles) partidos podían competir en la contienda; 3] elecciones organizadas y certificadas por instituciones bajo el control del Presidente y su partido, y 4] el PRI tenía acceso privilegiado a los recursos gubernamentales.

La etapa de la pluralidad política

La reforma política de 1977 impulsó el pluralismo político mediante la posibilidad de que nuevos partidos obtuvieran su registro y la representación proporcional en la Cámara de Diputados, permitiendo que los partidos minoritarios ocuparan asientos en el Congreso. Esta reforma, entre otros aspectos, consideró el derecho a la información y otorgó la amnistía para presos y fugitivos políticos. Esto último significó un gran incentivo para que muchos dirigentes sociales abandonaran la acción directa, incluso la guerrilla, y se enrolaran en la acción en los partidos políticos con fines electorales (no deja de resultar paradójico que más de 30 años después, en 2011, se acuse a muchos dirigentes políticos de abandonar la acción beligerante).

Entre las elecciones legislativas de 1979 y la elección presidencial de 1988 se incorporaron siete partidos nuevos a la arena electoral, pero en lo que respecta a la organización electoral la reforma de 1977 cambió muy poco la estructura preexistente y que básicamente descansaba en la Presidencia de la República (Secretario de Gobernación) y en los gobernadores, otorgándoles amplias facultades para manipular el resultado de las votaciones.

A esta falta de transparencia en lo electoral, que se volvió motivo de constantes conflictos por la presión cada vez mayor de los nuevos partidos para reivindicar sus triunfos electorales, se sumó el descontento social acumulado a raíz de la crisis económica de 1982 y las políticas de restricción del gasto social. Antes de las elecciones presidenciales de 1988, ante la frustración por no lograr que se escucharan las voces críticas en el interior del PRI, se materializó una fractura que condujo a la formación de la Corriente Democrática (del PRI) que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como candidato a la Presidencia por el Frente Democrático Nacional (FDN), al cual se sumaron varios partidos, tanto los viejos PPS y PARM, como los nuevos partidos de izquierda.

La elección presidencial de 1988 significó un parteaguas en la historia electoral mexicana, tanto para la propia izquierda que se sumó masivamente a la candidatura de Cárdenas, como para el PRI, siendo las elecciones más competidas hasta ese momento desde la “institucionalización” de la Revolución mexicana en los años treinta. Debido al riesgo de perder la Presidencia, el gobierno y el PRI cometieron tantas irregularidades que

sembraron una sombra de duda sobre la legitimidad del triunfo de Salinas de Gortari, candidato del PRI.

La batalla por la transparencia electoral

Ante la precariedad de su triunfo, el presidente Salinas (1988-1994) se comprometió a impulsar una reforma electoral de mayor envergadura en 1989. Como resultado fue creado el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo supuestamente autónomo, administrado por profesionales, pero en la práctica atado al poder presidencial, ya que el presidente del Consejo General de la nueva institución era nombrado por el Presidente de la República. Algo similar ocurrió con el nuevo Tribunal Federal Electoral (TFE), organismo con mayores facultades que el tribunal anterior, pero carente de una verdadera autonomía y facultades para dirimir los conflictos electorales. Esta reforma también facilitó el registro de nuevos partidos, algunos de los cuales han logrado sobrevivir hasta el siglo XXI, mientras que la mayoría fracasó en su intento de conquistar un espacio electoral.

En el sexenio 1988-1994 los conflictos electorales locales se intensificaron y se intentaron reformas electorales que al final resultaron inútiles. Sólo en vísperas de la elección presidencial de 1994, con la presión de la rebelión zapatista en Chiapas, por un lado y, por el otro, el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, se aprobó una nueva ley que otorgó mayor autonomía al Consejo General del IFE, se eliminó la “autocalificación electoral” en las elecciones legislativas y se admitió oficialmente la observación electoral, nacional e internacional.

Ernesto Zedillo Ponce de León, candidato del PRI, ganó las elecciones presidenciales de 1994 pero, a diferencia de la elección de Salinas, su triunfo, con 48.8% de los votos, mereció el reconocimiento tanto de la opinión pública como de sus competidores más cercanos: Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas, candidatos del PAN y del PRD, respectivamente.

La reforma electoral de 1996

Las dificultades económicas y políticas que enfrentó Ernesto Zedillo Ponce de León al arribo a la Presidencia propiciaron la búsqueda de nuevos acuerdos para otra reforma electoral “de fondo”. Ésta finalmente se

concretó en 1996, con la participación de los consejeros del IFE, los partidos políticos y un gran número de organizaciones de la sociedad civil. Fue la primera reforma aprobada con el consenso de todos los partidos.

Pueden destacarse los rasgos que explican su importancia: *a]* la autonomía real del IFE; *b]* la creación de un tribunal federal electoral especializado en materia electoral, perteneciente al Poder Judicial, con la facultad para dirimir los conflictos electorales locales o federales como “última instancia”; *c]* la disposición constitucional que obliga a las entidades de la República a asumir principios similares a los expresados en la legislación federal; *d]* el establecimiento de regulaciones de fondos públicos y privados destinados a los partidos; *e]* la modificación de las fórmulas de representación empleadas tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados federales; *f]* la reforma política en el Distrito Federal, que devolvió a los ciudadanos de esta entidad (ciudad capital) sus derechos políticos (elegir a sus gobernantes), y *g]* el reconocimiento del derecho al voto de los mexicanos radicados en el extranjero.

Otra novedad fue que se autorizó a la Suprema Corte a intervenir en ciertos asuntos que implicaran cuestiones constitucionales en materia electoral, siempre y cuando se tratara de casos o demandas federales que involucraran las discordancias existentes entre las leyes de los estados y los principios de la Federación.

*El papel de las instituciones electorales durante el periodo de transición,
1998-2000*

Las autoridades judiciales en materia electoral de más alto nivel son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Suprema Corte, y ambas han desempeñado un papel complementario en el desarrollo de los procesos electorales del país. Mientras el IFE ha sido el responsable operativo de cada etapa de dichos procesos, la función del TEPJF y de la Suprema Corte ha sido garantizar la correcta interpretación de la ley.

La importancia de la reforma electoral de 1996 se aprecia por sus resultados; hasta entonces sólo había alternancias en cuatro entidades del país, en cambio, entre 1997 y 2000 ocho entidades eligieron gobernadores del PAN y cinco entidades eran gobernadas por el PRD. En 2000 el PRI perdió la Presidencia de la República. Es evidente que en el siglo XXI las

elecciones en México juegan el papel que les corresponde en una democracia política, sirven para elegir a los gobernantes, pero quedan muchos temas por discutir.

Una de las funciones principales del IFE en este periodo de nuevas dinámicas electorales ha consistido en monitorear los recursos públicos empleados por los partidos en sus campañas, ya que el tema de la equidad en la competencia ha sido el asunto más importante desde 1997 a la fecha; este asunto ha generado conflictos muy agrios entre las autoridades electorales y los más altos niveles de las dirigencias partidarias, confrontaciones internas y repetidos problemas con los partidos que a la larga han dañado la imagen pública del IFE y vulnerado su imparcialidad.

Qué le falta a la democracia en México

Una vez en la Presidencia, el PAN fue el primero en abandonar la preocupación por los principios de equidad en la competencia electoral, mismos que habían sido el centro de consenso de todas las fuerzas políticas en 1996. El frágil equilibrio de ese pacto político básico se perdió en 2003, en la elección de los integrantes del Consejo General, porque el PAN y el PRI rompieron el consenso de 1996, excluyendo al PRD. A la democracia mexicana le falta recuperar ese consenso sobre el papel y la autoridad de las instituciones electorales, para garantizar su funcionamiento como los responsables de una competencia por el poder político con reglas democráticas.

[11] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <sgomez@colmex.mx>.

11. LA DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO UNIVERSAL: FRAGMENTACIÓN, DIFERENCIACIÓN E “INDIVIDUALIZACIÓN” DEL VOTO EN CHIAPAS

Willibald Sonnleitner^[12]

En nuestros días se asume que el sufragio universal manifiesta siempre una opinión individual, una decisión libre, racional y personal, que tiene el mismo peso y significado en la conformación de la voluntad general (“un ciudadano, un voto”). Esta idea merece ser revisada. Más allá de sus connotaciones simbólicas, el voto es una práctica social con múltiples usos y contenidos. Si bien éste puede manifestar una *convicción política*, también puede expresar una *identidad* o responder simplemente a una lógica de *intercambio*: el *voto de intercambio* se relaciona, así, con la asignación de recursos en redes clientelares; mientras que el *voto identitario* remite a pertenencias colectivas, al movilizar grupos en torno a metas o conflictos de tipo comunitario (religión, lengua, etnicidad); el *voto de opinión*, finalmente, obedece a decisiones individuales tomadas en condiciones de libertad e igualdad.

Estas dimensiones ideal-típicas coexisten y se combinan, tanto en los diversos contextos socioculturales como en las elecciones de cada ciudadano. ¿Cómo evaluar su peso relativo, su distribución territorial y su evolución en el tiempo? La mayoría de los modelos teórico-metodológicos del comportamiento electoral se enfoca en el análisis de las motivaciones individuales del voto como un fenómeno coherente e integrado a nivel nacional. Pero el sufragio también es un comportamiento colectivo que se inserta dentro de numerosas redes de proximidad, interacción e interdependencia: los contenidos y significados del voto dependen de las situaciones en las que se construyen las preferencias electorales y su explicación debe contemplar las dinámicas subnacionales, particularmente en contextos caracterizados por una débil integración política y sociocultural.

En esta contribución, investigamos la desigualdad territorial en el ejercicio del voto en un momento de democratización, partiendo del análisis microsociológico de las elecciones federales entre 1991 y 2006 en las 1 929 secciones electorales de Chiapas. Durante ese periodo, observamos un cambio radical de las prácticas y los contenidos de la participación política: de conductas colectivas, comunitarias o corporativas sorprendentemente estables, se pasa a un ejercicio cada vez más volátil e individual del sufragio, revelando el aprendizaje del pluralismo electoral en un contexto de extensión, apropiación y reinención del voto.

¿Cómo interpretar y medir, en estas circunstancias cambiantes, los procesos de fragmentación e “individualización” del sufragio universal en Chiapas? Y, ¿qué relación guardan las desigualdades en el ejercicio del voto, con otras desigualdades de tipo demográfico, socioeconómico y étnico-cultural?

Teoría y práctica de la elección en Chiapas

Los enfoques predominantes analizan el voto como un conjunto fuertemente integrado de comportamientos políticos, racionales e individuales. Pero en Chiapas, el sufragio todavía es un dispositivo heterogéneo y de reciente aparición. Aquí, las explicaciones individualistas se enfrentan a la segmentación de los contenidos del voto, así como a la debilidad estructural y al carácter instrumental de los partidos. En contextos comunitarios y rurales que gozan de gran autonomía, las identificaciones partidistas sólo corresponden raramente a las afinidades ideológicas que las caracterizan en el nivel nacional.

La única organización que se parecía a un partido era el PRI chiapaneco. A falta de mecanismos internos de control y de coherencia ideológica, éste articulaba diversas alianzas estratégicas entre *caciques* locales, regionales y federales, así como con organizaciones corporativas que le permitían captar y conservar clientelas político-electorales. Ello le otorgó al sistema cierta legitimidad y una gran estabilidad, hasta la crisis del modelo posrevolucionario, que desembocó en la fragmentación de las organizaciones sociopolíticas, en la diversificación de sus alianzas y en la aparición de numerosos partidos de oposición.

Ahora ningún partido dispone ya del monopolio de las transacciones electorales y algunos “clientes” emancipados aceptan regalos sin cumplir el contrato el día de la elección. Pero, para muchos, el sufragio todavía sigue siendo el resultado de deliberaciones colectivas que reafirman la pertenencia a una comunidad, aunque ésta se divida en un número creciente de lealtades faccionales que estructuran las relaciones de poder local. ¿Cómo rastrear estas dimensiones diferenciadas del sufragio en las 1 929 secciones que dividen el territorio chiapaneco?

Explorando las dimensiones microsociológicas del voto

Para empezar, cabe interrogarse sobre las inconsistencias en los resultados electorales. Tasas excepcionalmente bajas o elevadas de participación pueden ocultar ya sea acciones para disuadir o impedir el acceso de los electores a las urnas, ya sea prácticas de compra o coacción del voto. El porcentaje de boletas anuladas también es un buen indicador de la calidad de la votación: las casillas que no contienen ningún sufragio nulo pueden indicar la posible intervención de “supervisores” partidistas, mientras que aquéllas con porcentajes excepcionalmente elevados pueden indicar la anulación fraudulenta de votos “indeseables”. La mayoría de estas secciones atípicas se sitúa en microrregiones marginadas y rurales.

En segundo lugar, existen contextos en los que el voto se apoya primordialmente sobre lealtades de tipo colectivo y excluyente, en ambientes poco propicios al pluralismo político y a la competición electoral. En 1991, la primera fuerza captaba más de dos terceras partes de los sufragios válidos en 1 277 de las 1 929 secciones electorales. Desde 1994, ese tipo de secciones se redujo a 634, disminuyendo paulatinamente, pero sin desaparecer totalmente: todavía en 2006, los ganadores recibieron al menos dos de cada tres votos en 253 secciones (13% del total), captando más de 90% de los votos en 14 (0.7%) de ellas. Entre 1994 y 2006, este tipo de hegemonía monopartidista abarcó 180 secciones bajo el control del PRI y 60 bajo el control del PRD, situándose 137 de ellas en municipios indígenas y las 103 restantes en municipios mestizos (generalmente rurales).

El tercer tipo de secciones se caracteriza por una acentuada volatilidad. Ésta aumenta constantemente, revelando la creciente fragmentación del sistema de partidos, y puede asociarse, o bien con elecciones cambiantes de

tipo individual, o bien con comportamientos grupales —de tipo faccional o clientelar. De las 412 secciones de mayor volatilidad, 80% también se sitúa en contextos rurales y marginados.

Para terminar, cabe distinguir un voto individualizado, “de opinión” o “de convicción”. Un número creciente de ciudadanos sufragó por partidos distintos en las presidenciales y en las legislativas concomitantes. Este voto “dividido” obedece a diversas lógicas, pero manifiesta casi siempre preferencias personales, en ruptura con comportamientos colectivos de índole identitaria, comunitaria, faccional o clientelar. En 2006, López Obrador captó 78 116 sufragios más que los diputados de la coalición PRD-PT-Convergencia (+6.5%) y 72% de estas 104 secciones se sitúa en contextos eminentemente prósperos y urbanizados.

Se verifica, en suma, una fuerte y estrecha relación entre las desigualdades socioeconómicas y las desigualdades en el tipo predominante de comportamiento electoral en el nivel seccional: mientras que el voto colectivo —“comunitario” o “de intercambio”— se sitúa en contextos eminentemente rurales y marginados, el incipiente voto individualizado —“de convicción” o “de opinión”— se concentra en secciones urbanas, con índices más elevados de alfabetismo, desarrollo y acceso a información.

Las votaciones formales que se celebran, así, en una comunidad campesina tras un intenso proceso de cabildo público muy poco tienen que ver con las reflexiones personales que motivan el sufragio de tal o cual profesionista tuxtleco o sancristobalense, sean éstos mestizos o indígenas. Para todos ellos el voto es una práctica nueva que todavía se aprende y cuyos contenidos siguen siendo el objeto de confusiones y frustraciones, por lo menos tanto como de actitudes y expectativas ciudadanas.

Pero, ¿hasta qué punto Chiapas es realmente singular dentro del contexto más amplio de la democratización mexicana? Lejos de ser una excepción, esta entidad representa quizás un caso extremo que, por su radicalidad, revela una complejidad todavía mayor en el nivel nacional, en uno de los territorios más diversos, plurales y desiguales del continente latinoamericano.

[12] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <wsonnleitner@colmex.mx>.

12. HACIA LA CIUDADANÍA MULTICULTURAL: LA LUCHA POR LOS DERECHOS INDÍGENAS

Rodolfo Stavenhagen^[13]

Diagnóstico

Los pueblos indígenas no figuran en ninguno de los planes políticos que dieron nacimiento a la República independiente. Por el contrario, a pesar de que se declaró la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos, durante el siglo XIX fue persistente la campaña contra las comunidades y los territorios y tierras indígenas. En el periodo de la Revolución se abrió el debate sobre la asimilación y la integración de los indígenas en la configuración de la nación. El Estado revolucionario apostó a la educación rural y terminó creando para ello diversas instituciones y políticas públicas indigenistas.

A principios del siglo XXI los indígenas constituyen todavía el estrato más bajo y marginado de la sociedad mexicana, con bajos índices de desarrollo humano, social y económico, resultado de la discriminación y marginación política y cultural. La población indígena gira alrededor de 12 millones de personas.

A través de los centros coordinadores indigenistas, el Estado se propuso atender las necesidades de las comunidades indígenas en materia de educación, salud y promoción económica, de acuerdo con el principio de que el indigenismo debía ser una política del Estado mexicano, diseñada y llevada a cabo por intelectuales mestizos en beneficio de los indígenas pero sin la participación de éstos. Su finalidad última era la formación de una nación como una globalidad y no enfocar al indio como una particularidad.

El indigenismo oficial consideró a la comunidad indígena como un todo indivisible, poseedora de una cultura propia, que sería el objeto de la acción indigenista. Pero la visión integradora del enfoque indigenista se fue perdiendo a los pocos años a favor de las políticas sectorizadas según las necesidades de la administración pública. La Secretaría de Educación Pública instauró la educación indígena bilingüe, posteriormente transformada en educación intercultural, pero en ella ha predominado una

concepción educativa asimilacionista, que se opone a los intentos de aplicar políticas públicas basadas en el pluralismo cultural.

Contra este panorama comenzaron a alzarse voces desde la década de 1970. La demanda indígena se amplió durante los años noventa, por medio de múltiples actividades de las organizaciones civiles, a las que se agregó el considerable impacto que tuvo el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994. Las negociaciones de paz se estancaron, hasta que el gobierno presentó una propuesta de reforma constitucional en 2000, para la cual los indígenas apenas si fueron consultados. La resultante reforma no satisfizo a nadie y en la década posterior pasó a segundo plano sin mayor efecto sobre la situación de los pueblos indígenas del país. El nuevo artículo 2º de la Constitución “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”, pero le pone serias limitaciones a su ejercicio.

Además de la lucha por la tierra, los servicios sociales y los apoyos necesarios para la producción y la comercialización, los campesinos indígenas se organizaron también en torno a la idea de autonomía, en sus vertientes comunitaria y regional. Aunque rechazada por el gobierno que la consideraba peligrosa para el país, la autonomía reaparece en la reforma constitucional de 2001, pero hasta ahora sólo en el papel. Entretanto, las organizaciones indígenas han procedido en varias partes del país a establecer sus propias autonomías.

Los procesos electorales son aún marcados por la ausencia de la participación indígena, situación que mejoró apenas en 2005 con una redistribución electoral para estimular una mayor presencia indígena en los órganos legislativos. También hubo propuestas de remunicipalización (como en Chiapas), para distender las diversas disputas por la territorialidad y crear más espacios de negociación en torno a las demandas indígenas.

Pero es en el área de la justicia donde se observan las mayores desigualdades y violaciones a los derechos indígenas y que se expresa claramente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, víctimas de discriminación, vejaciones y abusos. Un patrón recurrente en las regiones

conflictivas es la criminalización de las actividades de protesta, denuncia, resistencia y movilización social de los involucrados.

Pronóstico

A pesar de la retórica política, el discurso de los derechos humanos, la legislación nacional e internacional, así como los considerables cambios socioeconómicos y demográficos, la relación entre los indígenas, el Estado y el resto de la sociedad nacional denota aún una problemática no resuelta de la sociedad mexicana. Los ideales progresistas de algunos sectores involucrados en el movimiento revolucionario mexicano de principios del siglo XX, que tomaron forma en torno a la reforma agraria y la escuela rural, imprimieron una línea ideológica a la acción indigenista de la primera mitad del siglo que se cristalizó en la primera etapa del indigenismo oficial. No solamente se trataba de “mexicanizar al indio” mediante medidas de asimilación y modernización dirigidas por el Estado benefactor a las comunidades marginadas y tradicionales, sino también se pensó así en llegar a la integración de una nación más igualitaria, equilibrada y fuerte frente a las presiones del exterior. En un proceso de aculturación dirigida desde el Estado, los pueblos indígenas estaban destinados a desaparecer como tales.

Pero las realidades del siglo XX condujeron al país por otros rumbos. La corriente indigenista fue cooptada y avasallada por el Estado corporativo priista con su patrimonialismo, su clientelismo y su autoritarismo. Los promotores culturales indígenas, anunciados como portadores de la buena nueva del desarrollo y la modernización, pronto se transformaron en transmisores de las correas del poder y de la corrupción que penetró hasta los últimos recovecos del México indígena y rural. Crecieron los conflictos y las desigualdades inter e intracomunales, la burocratización se adueñó de las instituciones estatales. El modelo de desarrollo implantado a partir de los años cincuenta pronto aisló e ignoró al campesino indígena y la acción indigenista se fue transformando en mera extensión de un asistencialismo más o menos ilustrado.

A partir de los setenta, el indigenismo oficial entró en crisis y el modelo de crecimiento se olvidó de los principios de la Revolución mexicana. Con la llegada de la globalización neoliberal el campo mexicano acabó de

desintegrarse, millones de indígenas emigraron a las ciudades o a Estados Unidos, las desigualdades económicas y sociales entre los de arriba y los de abajo se ampliaron, y los indígenas fueron exhortados por el poder a ser más competitivos en la lucha por la supervivencia en la era del mercado libre. A la aculturación corporativa siguió ahora el individualismo pluralista. No importaba si eran indios o dejaran de serlo mientras laboraran y consumieran en la nueva economía global. Al régimen de ciudadanía corporativa siguió ahora un régimen de ciudadanía neoliberal.

Propuestas

Frente a estas corrientes se alzó primero como resistencia pasiva y luego con voz altisonante la presencia persistente de los pueblos y comunidades indígenas. Mediante sus diversas expresiones, el movimiento social indígena viene planteando nuevas alternativas de vinculación con el Estado mexicano. Ahora se propone el modelo de la ciudadanía multicultural en el campo de la autonomía democrática, el pluralismo legal, la educación intercultural y las vías alternativas al desarrollo que cuestionan al desgastado modelo neoliberal globalizador.

Objeto de debates y controversias, el concepto de multiculturalismo parte de la realidad de que numerosos países conforman sociedades nacionales culturalmente diversas, plurales y a veces aun fragmentadas. Los Estados nacionales que a lo largo del siglo XX se han embarcado en un proceso de ampliación de las libertades democráticas de sus ciudadanos reconocen hoy día que el respeto a los derechos colectivos de las comunidades culturalmente diversificadas constituye una parte esencial de la democracia contemporánea. Compaginar los derechos humanos individuales universales con los derechos de las colectividades culturalmente diferenciadas en un marco de participación y justicia social es una de las grandes tareas que enfrentan numerosos países en el mundo. México es uno de ellos, por lo que la búsqueda del modelo adecuado de ciudadanía cultural de los pueblos indígenas representa un apto desafío para el bicentenario de la Independencia.

[13] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <staven@colmex.mx>.

2. MOVIMIENTOS SOCIALES

Introducción

Ilán Bizberg y Francisco Zapata

1. Una democracia vacía. sociedad civil, movimientos sociales y democracia

Ilán Bizberg

2. Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX

Francisco Zapata

3. Sistema político y protesta social: del autoritarismo a la pluralidad

Margarita Favela

4. El activismo político indígena y la institucionalización del estado: ¿políticas de indiferencia o de reconocimiento cultural?

Natividad Gutiérrez Chong

5. De la sociedad civil política y los límites y posibilidades de la política de la sociedad civil: el caso de Alianza Cívica y la transición democrática en México

Alberto J. Olvera

6. El Partido de la Revolución Democrática y los movimientos sociales

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

7. Movimientos sociales y partidos políticos en México: una relación voluble y compleja

María Fernanda Somuano

8. Los movimientos ambientales en México

Mario Alberto Velázquez García

9. México del otro lado. Movimientos sociales de migrantes mexicanos en Estados Unidos

Yvon Le Bot

10. El movimiento altermundista en México: tres opciones contra el neoliberalismo

Geoffrey Pleyers

INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años, la historia de México, atravesada por la transformación radical del modelo de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones hacia un proceso de transnacionalización del mercado interno y a la vez por una transformación del régimen político, ha sometido a los mexicanos a fuertes tensiones. Las clases medias, los indígenas, los intelectuales y los artistas, los campesinos, los jóvenes, los sindicatos y otros actores sociales, como los obreros y las mujeres, viven estos procesos sin que hasta ahora resulte evidente que son para su beneficio.

Este capítulo ofrece una serie de reflexiones sobre el papel que juegan algunos de los principales actores sociales en el proceso de transformaciones que está experimentando el país y trata de proyectar su influencia hacia el futuro. Los colocaremos en el centro de la reflexión pues hasta ahora los actores económicos y los actores políticos han acaparado la atención de quienes estudian la evolución del país.

La movilización social que significó la Revolución mexicana tiene pocos ejemplos en el resto del continente. Es también poco común que se haya conformado un Estado en el que las clases populares estuvieran tan presentes. Pero la misma historia que da lugar a la exitosa incorporación de los movimientos obreros y campesinos al Estado y que significó la estabilidad del régimen de la Revolución mexicana subordinó de manera duradera a la sociedad civil al Estado.

Después de la segunda guerra mundial, la construcción de un nuevo proyecto de nación se plasmó en el modelo de la industrialización por sustitución de importaciones, que dio lugar a la expansión de una clase empresarial y de una clase obrera industrial, ambas amparadas bajo el paraguas protector del Estado. Asimismo, se iniciaron procesos de migración hacia las ciudades que conformaron una urbanización muy intensa cuyas consecuencias sociales impulsaron la diferenciación de los mercados de trabajo, hasta entonces predominantemente rurales. La expansión del aparato educacional, de la UNAM y la creación de instituciones como el Instituto Politécnico Nacional abrieron las compuertas

de la movilidad social para amplios grupos de población. Todo ello contribuyó a la integración social, a la generación de un mercado nacional, a la vinculación entre las diversas regiones del país, a forjar y consolidar la identidad nacional, a crear, en pocas palabras, una ciudadanía política y social. De esta manera, en México, a diferencia de otros países de América Latina, el conflicto de clases fue encubierto por el sentimiento nacional.

Más recientemente, la acción de la sociedad civil contribuyó a generar las condiciones de la transformación política que culminó en la larga transición democrática mexicana, aún inconclusa. Desde esos tiempos hasta ahora, la fuerza de las acciones colectivas de diversos tipos de actores sociales, como son los indígenas, los pobladores urbanos, los obreros, los campesinos, las mujeres, los estudiantes, los ecologistas, los jóvenes, no ha dejado de tener un fuerte impacto sobre el desarrollo del país. No obstante, el enraizamiento del sistema político en los movimientos sociales que caracterizó a nuestro país desde los años treinta hasta los sesenta se convirtió en el lastre que ha obstaculizado el desarrollo posterior de la sociedad civil. Esto explica que el proceso de democratización mexicano, iniciado en 1977, lograra ser controlado y canalizado por las élites políticas por la vía electoral. De esta manera, en México la transición nació coja, con un énfasis en lo electoral. En consecuencia, la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país sigue bajo el control de los liderazgos tradicionales. Esto ha tenido como resultado que las relaciones entre las organizaciones sociales y los partidos políticos reproduzcan las formas corporativas y clientelares.

A la luz de estos antecedentes podemos preguntarnos: ¿cómo se generan las identidades colectivas? ¿Cómo se forman actores sociales en estas condiciones? ¿Es posible que surjan acciones colectivas que busquen trascender la dinámica electoral o la dinámica inexorable del modelo de la transnacionalización del mercado interno?

Ilán Bizberg y Francisco Zapata

1. UNA DEMOCRACIA VACÍA. SOCIEDAD CIVIL, MOVIMIENTOS SOCIALES Y DEMOCRACIA

Ilán Bizberg^[1]

En este trabajo se analiza la situación y las perspectivas de la sociedad civil y de los movimientos sociales en el México del presente, así como su relación con la democracia. Parte de una aparente paradoja que se traduce en el hecho de que la sociedad civil en nuestro país está altamente organizada, al tiempo que son cada vez más frecuentes los movimientos que se producen por fuera de los canales organizacionales: marchas, movimientos de rechazo a acciones de política pública, resurgimientos identitarios y movilizaciones espontáneas de reclamos al Estado, entre otros, lo que a todas luces indicaría que las organizaciones existentes no logran canalizar los conflictos, porque tienen escasa legitimidad o porque no logran traducir los proyectos y las necesidades de la población. Además de resolver esta aparente paradoja, analizamos por qué la mayoría de estos movimientos sociales parecen ser defensivos, reactivos, lo que explica su escasa capacidad de vincularse con otros movimientos, convertirse en organizaciones sociales más permanentes y eventualmente traducirse en proyectos políticos. En contraste con lo que sucede en otras partes del continente, a pesar de la densidad organizacional y la cantidad de movimientos sociales espontáneos, éstos rara vez cristalizan en organizaciones sociales propias o en redes de movimientos que planteen alternativas sociales, políticas o culturales. Como sucedía en el *antiguo régimen* priista, estos movimientos son en general cooptados por actores políticos o marginados por el gobierno y eventualmente reprimidos.

A partir del momento en el que el PRI pierde las elecciones a la Presidencia de la República, en 2000, parecía haber culminado la larga “transición” mexicana y podríamos haber pensado que pasaríamos de un escenario político dominado por las elecciones a otro en el que cobraría mayor importancia la sociedad civil. Podría haberse pensado que, luego de este momento fundacional del proceso de democratización, los controles que había sobre la sociedad civil se relajarían y el nuevo gobierno (por

razones ideológicas, así como estratégicas) intentaría dismantelar los controles corporativos que habían sido la base del poder priista y que esto daría lugar a la ampliación de los canales para la expresión de la sociedad civil. Se habría podido pensar que una vez que el PRI perdiera el control de la Presidencia, se dismantelarían las principales instituciones del antiguo régimen.

No obstante, a pesar de que las organizaciones tradicionales que respaldaban al régimen autoritario mexicano han ido debilitándose a partir del cambio en el modelo de desarrollo, no ha surgido una sociedad civil autónoma fuerte. Por una parte, el sindicalismo, que fue pilar del viejo régimen, ha sufrido los efectos de la flexibilización aplicada por las empresas, por el surgimiento de sectores manufactureros con menor sindicalización (la maquila), así como por la terciarización de la economía (también poco sindicalizada). La deslegitimación que significó apoyar las medidas liberales durante los sexenios de De la Madrid, Salinas y Zedillo también tuvo un papel primordial en el debilitamiento de los sindicatos. El Congreso del Trabajo aceptó el nuevo proyecto económico liberal a cambio de mantener a las dirigencias y algunas de las prestaciones de los sindicatos más estratégicos. La subordinación sindical a los gobiernos del PRI permitió que se debilitara el control del sindicalismo sobre el mercado de trabajo y su capacidad de decisión al interior de las empresas, sin afectar su monopolio organizativo. Esta situación de debilidad se ha acentuado por el hecho de que los sindicatos no fueron capaces de compensar la influencia perdida en los sectores extractivo, industrial y público, para trasladarse a los sectores que más se desarrollaron en estos 20 años: el sector informal, el sector maquilador y el del comercio y servicios. Algo parecido sucedió con el sector campesino.

Frente al declive de las organizaciones corporativas y de los obstáculos eficaces que imponía el Estado al surgimiento de organizaciones categoriales más autónomas y representativas, aparecieron cada vez más acciones que se producían fuera de los canales institucionales. Este proceso se acentuó una vez que se produjo la alternancia en la Presidencia de la República. No obstante, las acciones que surgieron en esta coyuntura resultaron crecientemente defensivas, locales y radicales. Ante la ausencia

de canales institucionales, en algunos casos, como Oaxaca y Atenco, parecen más insurrecciones que movimientos sociales.

En las últimas dos décadas ha surgido con vigor otro tipo de organización social que no representa a un grupo, sector o intereses específicos de la sociedad, sino que se aboca al trabajo social y político en muy diversos ámbitos. Mientras que las organizaciones sociales categoriales permiten que la sociedad civil se exprese por medio de ellas y los movimientos sociales definen una identidad con base en una acción sobre la sociedad, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son formas de acción sobre la sociedad que no generan ni una identidad ni un proyecto de acción alternativo, sino que responden a necesidades de diversos grupos sociales, como mujeres, niños, ancianos, poblaciones marginadas, entre otras. Luego de un periodo durante el cual las OSC mexicanas se fortalecieron, éstas han retrocedido a partir de la alternancia. Mientras que en el caso brasileño la redacción de la Constitución de 1988 fue un proceso de unión de las distintas OSC, el hecho de que en el país se haya instaurado un régimen que lleva a cabo elecciones pasablemente transparentes ha atomizado a las OSC mexicanas que se habían unido en torno a los efectos sociales del sismo de 1985, al movimiento zapatista y a la vigilancia de las elecciones. Muchas de estas organizaciones fueron descabezadas y cooptadas, primero, al triunfar la izquierda en la ciudad de México, en 1997, y más tarde, con la victoria del PAN para la Presidencia de la República. Además, los recursos internacionales que fluían cuando el país estaba luchando por elecciones transparentes se han hecho cada vez más escasos, lo mismo que cuando el país ingresó a la OCDE.

Muchos autores —entre los más importantes, Tocqueville, Habermas y Touraine— han afirmado que la sociedad civil y los movimientos sociales son fundamentales para preservar y profundizar la democracia. En este trabajo proponemos que la aparente densidad de organización de la sociedad en México se debe a una herencia del control que ejercían las organizaciones sociales subordinadas al Estado en el régimen político mexicano corporativo y constituye en gran medida el principal “enclave” autoritario que perdura en nuestro país, en el que se combina el control de las organizaciones por parte de dirigencias poco representativas que cuentan con el apoyo de las instituciones del gobierno mexicano. Esto es

consecuencia de la manera como se dio el proceso de democratización del régimen político mexicano, básicamente por la vía electoral y sin la participación activa de la sociedad civil.

Paralelo a este declive del corporativismo y a la incapacidad que ha mostrado la sociedad civil mexicana por sustituirlo con organizaciones más autónomas y representativas, hemos visto surgir una gran cantidad de movimientos locales, puntuales, generalmente defensivos. A últimas fechas se han producido manifestaciones masivas de protesta, como la de rechazo al intento de desafuero de López Obrador, en 2005, y a los resultados de las elecciones presidenciales de 2006; así como las marchas contra la inseguridad, de mayo de 2004, y la conocida como “Iluminemos México”, del 30 de agosto de 2008. En la medida en que estos movimientos han mostrado poca capacidad para integrarse en redes y traducirse políticamente, cabe preguntarse si la joven democracia mexicana no es una democracia vacía.

[1] Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <ilan@colmex.mx>.

2. MOVIMIENTOS SOCIALES Y CONFLICTO LABORAL EN EL SIGLO XX

Francisco Zapata^[2]

El argumento central que sirve de hilo conductor en este trabajo es que la sociedad mexicana, gracias al impulso decisivo del Estado-nación, pasó a ser una sociedad urbana e industrial, aproximándose a lo que, en la época, sociólogos como Alex Inkeles, Seymour Martin Lipset, Joseph Kahl o Gino Germani denominaron “moderna”. Ello acarreó profundos cuestionamientos al orden que se había generado de “arriba” hacia “abajo” y que se había encarnado en la organización del pacto corporativo. Es decir, la modernización del país trajo consigo desigualdades, inequidades, exclusiones, discriminaciones y toda clase de desequilibrios que generaron conflictos y movimientos sociales, los cuales se hicieron públicos a partir de la década de 1950.

Por ejemplo, ciertos conflictos huelguísticos, como los paros de los petroleros en 1936-1938, de los mineros del carbón en 1949-1951, la huelga ferrocarrilera de 1958-1959 o las de los médicos residentes y enfermeras en 1964-1965, para no mencionar sino aquellos que tuvieron lugar en el periodo de expansión económica inducido por la industrialización por sustitución de importaciones, revelan la existencia de núcleos muy combativos de trabajadores. Sin embargo, éstos no buscaron alianzas horizontales que hubieran podido culminar en movimientos sociales. Esta segunda delimitación es pertinente porque nos remite al análisis de distintos tipos de conflicto laboral que reflejan también distintos tipos de institucionalidad. A la vez, identifican modelos diferentes de interacción con el Estado tanto al nivel de las ramas económicas (por ejemplo, las de jurisdicción local o federal) como al nivel territorial, lo cual tiene que ver con la historia política de cada región o entidad federativa cuyos marcos jurídicos definen de manera distinta la interacción entre el Estado y los sindicatos.

Puede pensarse que esas acciones colectivas contribuyeron decisivamente a generar las condiciones de la transformación política que culminó en la

larga transición política mexicana, desde un régimen político profundamente marcado por la Revolución mexicana a un régimen híbrido, en el que subsisten muchas de las instituciones del pacto corporativo junto con instituciones propias de la democracia representativa. Desde entonces, las acciones colectivas de diversos tipos de actores sociales, como son los indígenas, los pobladores urbanos, los obreros, los campesinos, las mujeres, los estudiantes, los ecologistas, los jóvenes, no dejaron de tener un fuerte impacto sobre el desarrollo del país. Por lo tanto, en México la transición hacia una democracia más representativa no fue producto exclusivo de una liberalización autoritaria ni tampoco de un proceso deliberadamente asumido por la clase política, como ocurrió en Brasil o Chile. La iniciativa de apertura política se originó más bien de la necesidad que confrontó a la élite dominante por los riesgos que entrañaba la versión autoritaria de la democracia construida por la Revolución mexicana.

Esos riesgos se manifestaron sobre todo en las luchas campesinas que anticiparon las acciones que pondrían en marcha las guerrillas, rurales y urbanas, después de 1965. Ello demostró que el deterioro de la articulación corporativa se inició desde inicios del sexenio de López Mateos y se desarrolló plenamente después de 1964. Así es como se manifestó la crisis de la capacidad de cooptación del sistema político. Ello explica por qué muchos líderes de algunos de esos movimientos, como Arturo Gámiz, Rubén Jaramillo o Genaro Vázquez, que se habían situado en los márgenes del partido gobernante y de sus organizaciones sociales, se distanciaron y se radicalizaron. Fueron empujados a enfrentarlo como resultado de la represión que experimentaron por cuestionar el autoritarismo y la exclusión que éste ejercía. Algo similar ocurrió en Michoacán, en donde la movilización campesina en protesta por la expropiación de sus tierras por las empresas transnacionales obligó al Estado a ocupar militarmente las localidades situadas alrededor de Nueva Italia, lo cual se repetiría en Chihuahua y Guerrero después de 1965.

Es por ello que, a pesar de las iniciativas desarrolladas por el presidente Echeverría, volvieron a aparecer nubes negras desatadas por la aparición de manifestaciones estudiantiles (Jueves de Corpus, en 1971) y de nuevas guerrillas, como la dirigida por Lucio Cabañas, ahora en el estado de Guerrero, que terminaron en matanzas y en la puesta en práctica de medidas

represivas identificadas con la versión mexicana de lo que fuera la “guerra sucia” en el Cono Sur del continente.

Todo ello ocurrió a pesar de que el Estado buscó enfrentar esas manifestaciones de descontento mediante una política económica expansiva (1971-1981) que se encarnó en grandes inversiones en carreteras, plantas siderúrgicas, sistemas de distribución de artículos de consumo en zonas muy marginadas (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Conasupo) y de mejoramientos salariales contundentes que incrementaron los salarios reales. Sin embargo, los signos premonitorios del agotamiento del modelo desarrollista y del pacto corporativo, que en México se había identificado con prácticas clientelares, demostró que la integración de la sociedad al sistema político por medio del corporativismo estaba deteriorándose rápidamente.

A fines de la década de 1970 y principios de los años ochenta era claro que el Estado mexicano no alcanzaba a cumplir con sus compromisos dentro del pacto corporativo y tampoco podía enfrentar, ideológica y políticamente, las presiones que se originaban en su incapacidad para cumplirlos. Ése fue el desafío que debió enfrentar el sucesor de Echeverría, José López Portillo (1976-1982), y que fue asumido plenamente por su secretario de Gobernación (Jesús Reyes Heróles) al abrir el proceso de transición democrática en su discurso de Chilpancingo, en abril de 1977. Puede pensarse que a partir de ese momento se puso en marcha la dinámica de la democratización que culminó con la elección de diputados pertenecientes a los partidos de izquierda en las elecciones de 1979 y, en el largo plazo, a la alternancia presidencial en 2000. Después del estallido de la crisis de la deuda en 1982 y durante el gobierno de De la Madrid (1982-1988), este proceso se profundizó con las transformaciones que modificaron parcialmente el sistema electoral y al hacerlo contribuyeron a la división del PRI (con la creación de la Corriente Democrática). Es importante recalcar los altos niveles de conflictividad social y política que tuvieron lugar a lo largo de este proceso. Incluso, un acontecimiento trágico, como fue el terremoto de 1985, reveló la existencia de una gran capacidad de la sociedad civil para expresarse, creando lo que fuera el Movimiento Urbano Popular y el Sindicato de Costureras, que en esa década cambiaron el eje de

la protesta desde los trabajadores sindicalizados a sectores sociales no proletarizados.

No obstante la profundidad y el significado del cambio político, la implementación del modelo de la transnacionalización del mercado interno a partir de 1982 frustró la posibilidad de que tuvieran lugar a las transformaciones sociales que se imponía realizar. La pérdida de articulación entre el sistema político y la política económica, junto con la agudización de la marginación y de la exclusión, generó un intenso proceso de fragmentación social que socavó lo que hacía posible la organización de campesinos, obreros y clases medias. Empezar acciones colectivas desde abajo se convirtió en tarea de Sísifo.

En efecto, la fragmentación de los mercados de trabajo, la informalización, la precarización, la desobrerización y la terciarización de las condiciones de empleo contribuyeron al bloqueo de la proletarianización y, correlativamente, a la exclusión y la marginación de amplios grupos de población. Un síntoma de esos procesos son todos los mexicanos que han debido irse al “otro lado” —a razón de 500 000 personas al año en los últimos seis años. De manera que la incapacidad del sistema económico para dar ocupación a los jóvenes que llegan a la edad de trabajar y la privatización creciente del sistema de educación superior contribuyeron a bloquear cualquier posibilidad de movilidad social que pudiera beneficiar a los sectores populares.

Por otra parte, ahora enfocando específicamente el conflicto laboral, podemos observar, desde una perspectiva general, que en México fue indispensable distinguir entre la trayectoria agregada de las huelgas y los casos particulares en sectores y regiones específicas del país. Esta distinción permite comprender por qué el conflicto laboral es generado por trabajadores de determinadas ramas de la producción, en ciertos espacios sociales y en momentos coyunturales particulares. En efecto, a lo largo del siglo XX estallaron conflictos que, en algunos casos, fueron también reprimidos, pero no porque el Estado los considerara fuera de la legislación laboral, sino por las tensiones propias de sus formas de participar en el pacto corporativo. En todo caso, ello no invalida esta distinción que es central, pues en lo que se refiere a la trayectoria general del conflicto laboral su frecuencia, volumen y duración han sido, como lo veremos más

adelante, muy reducidos y los casos de huelgas que asumieron formas confrontacionales son relativamente escasos.

Sobre la base de lo argumentado hasta aquí, puede concluirse que el sindicalismo en México experimentó una considerable erosión de su capacidad histórica de articulación con el sistema político. Ello se manifestó en una tendencia a la disminución de los conflictos laborales, en la pérdida de prerrogativas contractuales que se consideraban inamovibles y en el acceso a posiciones de representación política mediante la estructura sectorial del PRI. A partir de 1982 y sobre todo después de 1990, este debilitamiento se intensificó como resultado de la transformación de la estructura de los mercados de trabajo y de la disminución del peso del factor trabajo en la economía mexicana.

No obstante, es importante recalcar que ese debilitamiento no se reflejó necesariamente en la capacidad de los trabajadores pertenecientes a sindicatos de jurisdicción federal para negociar contratos colectivos favorables para ellos. En efecto, debido a su localización estratégica en la economía del país, lograron mantener una presencia importante en los procesos de toma de decisión. Por ejemplo, los sindicatos nacionales de industria en sectores como el petróleo, las telecomunicaciones, la generación de electricidad, la minería, la siderurgia e incluso algunos sindicatos pertenecientes al sector público, como es el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, ejercieron durante todo el periodo un poder significativo para lograr aumentos salariales muy por encima del promedio —lo que resultó de su inserción, históricamente comprobada— y conservar su influencia en el sistema político. Lo mismo ocurrió con algunos sindicatos de grandes empresas transnacionales como Volkswagen de México o Ford-Hermosillo cuyos trabajadores consiguieron aumentos salariales y de prestaciones que fueron muy superiores al salario mínimo otorgado por las autoridades mediante la Comisión Nacional Salarios Mínimos; también pudieron mantener algún grado de influencia.

Es posible pensar que, con este nuevo escenario, el sindicalismo corporativo se interrogue sobre las ventajas y desventajas de mantener el pacto corporativo en sus términos históricos y busque romper con la vocación de control que había sido suya hasta hace pocos años.

Si esa unidad logra plasmarse en una toma de posición que cuestione los topes salariales, los límites a los incrementos de las remuneraciones derivados de los aumentos de la productividad, la represión a los dirigentes sindicales y la oposición a las reformas estructurales, los límites al pluralismo en las instituciones universitarias, entre otros asuntos, podremos pensar que estamos frente a un nuevo escenario en el que la relación histórica entre el sindicalismo mexicano y el Estado experimentaría una profunda crisis.

Si, por primera vez en décadas, los sindicatos buscaran cumplir con objetivos propiamente laborales y abandonaran los mecanismos de coacción política que dominaron su acción en ese periodo y asumieran su representación de los trabajadores como un mandato que rompa con las ataduras corporativas, entonces podría ocurrir que el Estado empezara a interrogarse sobre su relación con el sindicalismo organizado. Si la respuesta siguiera siendo la que hasta ahora ha dado (la represión y la negativa a emprender un nuevo camino), esa relación podría llevar a intensificar el conflicto laboral en el país. Por otro lado, si la respuesta fuera en la dirección de un diálogo social por el cual el Estado formulara una nueva estrategia con el movimiento obrero organizado, esa relación podría conducir a la generación de prácticas virtuosas en la economía nacional, en las que el papel de los trabajadores fuera plenamente reconocido.

[2] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <zapata@colmex.mx>.

3. SISTEMA POLÍTICO Y PROTESTA SOCIAL: DEL AUTORITARISMO A LA PLURALIDAD

Margarita Favela^[3]

La interacción entre la protesta social y el sistema político nos permite comprender la naturaleza de dicha relación y tratar de señalar las líneas que pueden marcar su desarrollo futuro en nuestro país.

Esta relación denota características específicas asociadas a la naturaleza del arreglo institucional que define la cantidad y calidad de los canales disponibles para la participación ciudadana. La disposición institucional facilita el despliegue de unas u otras formas de respuesta a la acción colectiva contenciosa. Los arreglos institucionales que caracterizan a un régimen son la expresión de una determinada correlación de fuerzas entre los actores colectivos que en él operan y por cuya interacción, consecuentemente, se transforma. Acción colectiva, respuesta gubernamental y estructura institucional interactúan formando un sistema de relaciones que define mutuamente tanto sus formas de expresión como la orientación de sus cambios.

Esta interacción da cuenta de las peculiaridades que identificamos en la relación entre protesta y sistema político en México. El dominio que el Poder Ejecutivo ejercía sobre el conjunto del sistema político condicionó la escasez de canales institucionales para la participación ciudadana; la respuesta gubernamental a las muestras de activismo social se caracterizó por una paradójica articulación de represión y reforma.

Esta interacción produjo cambios en el arreglo institucional del régimen, reflejando una nueva correlación de fuerzas entre actores sociales. Se crearon nuevos canales para que la ciudadanía influyera sobre la toma de decisiones y se generaron cambios tanto en los objetivos de la movilización social como en sus herramientas. El tratamiento gubernamental a la protesta social se modificó y adquirió nuevos rasgos, marcados por una creciente utilización del discurso y las armas propios del régimen liberal republicano,

que han permanecido orientados a desarticular la acción colectiva y a neutralizar sus potenciales efectos democratizadores.

La observación comparada de estos dos modelos de interacción nos permite adelantar que los cambios institucionales del sistema político influyen sobre las demandas y las estrategias de lucha de los movimientos sociales, inciden en las respuestas gubernamentales a la protesta social y demuestran que los movimientos sociales afectan los cambios institucionales.

Así, tanto el tipo de demandas como los métodos de lucha que campesinos, trabajadores o colonos emplean bajo un régimen autoritario son distintos de los que utilizan en un contexto institucional “plural”. Por consiguiente, podemos concluir que el gobierno mexicano se muestra más dispuesto hoy a la negociación con los movimientos sociales de lo que estaba antes. Ello no significa que la satisfacción de las demandas sociales sea mayor ni que los mecanismos empleados para invalidar y desarticular la movilización social se hayan derogado. Sólo se han adaptado, pues hoy su naturaleza responde a las posibilidades y exigencias de un régimen que se ostenta como un Estado de derecho, en donde, sin embargo, la criminalización de la acción colectiva y la neutralización mediante la inclusión de las organizaciones sociales en los meandros de la negociación burocrática constituyen la novedosa combinación mediante la cual el gobierno responde a los desafíos que la movilización social le impone.

Estas observaciones nos podrían llevar a pensar que, a pesar de los muchos cambios registrados, todo sigue igual. Pero, si bien como resultado de los embates sociales las élites logran llegar a acuerdos contingentes que les dan una unidad y fuerza similares a las que ostentaban con el arreglo autoritario, hay aspectos que innegablemente han cambiado y que limitan el margen de maniobra de que aquéllas disponen para anular los efectos transformadores de la acción colectiva. Algo que ha cambiado en la interacción Estado-sociedad es que la capacidad de agencia de los ciudadanos organizados se ha multiplicado como efecto de la ampliación de los canales de acceso, la multiplicación de espacios de deliberación y la apertura de nuevos polos de toma de decisiones, promovidos por la exigencia ciudadana de participación; en una suerte de “circulo virtuoso”, el interés de la población por participar en los procesos de elaboración de

políticas públicas se ha multiplicado. A diferencia de lo que sucedía durante el régimen de la Revolución mexicana, cuando el manejo interesado de la política pública era una atribución exclusiva del grupo en el poder, hoy la sociedad organizada (permanente o circunstancialmente) no sólo cuestiona las decisiones gubernamentales, sino que asume como un derecho y una obligación participar en el diseño, la elaboración y la instrumentación de las políticas públicas. Ha habido una clara ampliación del espacio público, de la capacidad de agencia de la sociedad y de la noción de contraloría social, que si bien se ejerce aún de manera intermitente, discontinua e inorgánica, se ha incorporado al repertorio de estrategias de la lucha ciudadana.

La eliminación del discurso “nacionalista revolucionario” y de la actitud paternalista del gobierno y su sustitución por un discurso individualizante y legalista han significado el abandono de los compromisos sociales del Estado emanados de esfuerzos desplegados en muchas luchas colectivas. Ha constituido también el motor para la adopción de una conducta más activa de los ciudadanos respecto de las reglas que rigen su vida. Ha crecido la noción de corresponsabilidad ciudadana en los asuntos públicos y se ha desarrollado la propensión a exigir ser tratados como legítimos interlocutores de las autoridades en la toma de decisiones.

La respuesta gubernamental, incluso en su vertiente abiertamente represiva —la de la criminalización de la protesta (y toda su secuela de violaciones a los derechos humanos)—, en la mayor parte de las ocasiones no ha implicado el exterminio físico de los individuos y sus organizaciones (a diferencia de lo frecuente que fueron las desapariciones, los asesinatos clandestinos o las masacres abiertas durante el régimen autoritario). Existe una acumulación de experiencia organizativa y de participación de los grupos subordinados, que se potencia y se retroalimenta con la creación de formas de organización más permanentes, más estructuradas, que tiene condiciones de operación más estables, menos intermitentes que las asociadas solamente a los impactantes estallidos de indignación que caracterizaban anteriormente la protesta social.

La consolidación de la participación ciudadana ha reducido el margen de libertad casi absoluto que tenían las autoridades para disponer de manera unilateral del espacio público, a pesar de que ella y su ámbito de aplicación aún son espacios reducidos en el universo de la regulación social.

Las transformaciones reseñadas no deberían inducir la percepción de que los cambios logrados son suficientes. Porque, sin duda, nos podemos preguntar: un gobierno que se dice liberal-republicano, ¿cómo debería tratar a quienes expresan sus divergencias políticas? Esperaríamos que lo hiciera con respeto y justicia, de acuerdo con lo que el derecho establece. Aún más, dado que con la transformación del régimen se ampliaron los canales institucionales para que la ciudadanía exprese sus necesidades, éstas deberían ser adecuadamente atendidas sin necesidad de que llegaran a las calles. Pero, lo que ha sucedido, en cambio, es que para resolver la contradictoria situación de un régimen político que formalmente debe respetar los derechos ciudadanos, pero colocado en un contexto en el que la polarización social incentiva la resistencia popular, se ha hecho un ajuste a la baja, es decir, un recorte de los derechos reconocidos para hacerlos coincidir con la situación *de facto*. Así, encubierto en el discurso de la “modernización institucional”, el régimen no solamente ha reducido los derechos sociales, emitiendo nuevas disposiciones legales contra las pensiones y la seguridad social, sino que, escudado en el discurso contra la inseguridad, ha emprendido también un proceso de contracción de los derechos individuales.

¿Qué podemos prever que venga por delante? Considerando que la lucha social no es el resultado de consignas o de liderazgos prefabricados, sino la expresión de la búsqueda de mejores condiciones de vida, inmanente a la existencia humana, veremos la continuación de la lucha social y esperamos atestiguar el despliegue de una acción colectiva que emplee las ventajas que el nuevo arreglo institucional ofrece para profundizar las diferencias y contraponer los intereses entre las fracciones de la élite y la clase política, empleando las herramientas propias del Estado de derecho. Asimismo, esperamos que se fortalezca el debate público sobre los derechos ciudadanos y se logre ampliarlos, reduciendo los márgenes de libertad que hoy tienen los grupos en el poder para cancelar los efectos transformadores de la protesta social mediante la fuerza pública.

[3] Coordinadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México:

<dfavelag@servidor.unam.mx> y <dimafaga@gmail.com>.

4. EL ACTIVISMO POLÍTICO INDÍGENA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO: ¿POLÍTICAS DE INDIFERENCIA O DE RECONOCIMIENTO CULTURAL?

Natividad Gutiérrez Chong^[4]

Diagnóstico

La sociedad mexicana, en su mayoría, desconoce la forma en que la población indígena participa políticamente y cómo se inserta en la democracia moderna. Esto no quiere decir que la sociedad indígena —aproximadamente 7% de la población nacional en edad de votar— sea pasiva e indiferente ante la ausencia de espacios de participación institucional o que no exista alguna interacción entre la movilización y el procesamiento de las demandas o la capacidad de respuesta del Estado. La larga lista de faltantes sobre esfuerzos destinados a atender las necesidades básicas de la sociedad indígena es producto de la iniciativa de organización de los pueblos mismos para contrarrestar tanto su falta de acceso al Estado como el rechazo y la discriminación institucional debidos a su origen étnico. Sin embargo, no todas las luchas indígenas han fructificado en políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los pueblos originarios o en mayor acceso a la toma de decisiones. De acuerdo con la base de datos Orgindal (Organizaciones Indígenas de América Latina), se advierte que hay gran diferencia entre los partidos políticos y las organizaciones indígenas, así como entre el Movimiento de Unificación de Lucha Triqui (MULT) y la Asociación Nacional Indígena por la Autonomía (ANIPA), las dos organizaciones estudiadas en este trabajo. Los pueblos indígenas han mantenido una lógica de grupo, construida a partir de crear reciprocidad o bien del capital social étnico derivado de la confianza generada en el pasado, por el hecho de coexistir en familia y sociedad a través de las generaciones, y no por las promesas de los partidos políticos, a los que dicen desconocer y sentirse ajenos a sus propuestas y representantes. Contra la creencia generalizada de que el EZLN controla la movilización y el activismo político indígenas, las organizaciones

estudiadas revelan no tener nexos, acercamientos o adhesión a la lucha armada. Entre la gran diversidad de organizaciones (113 registradas en Orgindal) hay acuerdo en que el zapatismo propició la reforma constitucional al artículo 2º, la cual, sin embargo, todavía hoy no goza de legitimidad social, dado que los pueblos indígenas mismos la consideran una ley que incumple los pactos y los acuerdos de San Andrés Larráinzar. Ni el gobierno de Vicente Fox ni el de Felipe Calderón han sentado las bases institucionales para que los pueblos indígenas puedan conducir sus asuntos, en virtud del derecho a la autonomía y la libre determinación. La experiencia mundial, es decir, la de los Estados-nación que aplican políticas autonómicas con fines de administración y de coexistencia étnica, confirma que la autonomía es una política que debe respaldar el Estado y que no debería limitarse a actos aislados de resistencia o rebelión. En ambos sexenios, aunque particularmente en el último, la criminalización de la protesta social, la violencia, la amenaza y la represión contra indígenas han generado noticia y, si bien no se han esclarecido muchos hechos violentos, como asesinatos o desapariciones, éstos no han pasado inadvertidos a la opinión pública.

La ausencia de investigaciones deja muchos vacíos sobre el estado de la cultura política indígena. En este trabajo hacemos un examen de dos organizaciones con explícita identidad étnica a fin de que, al observar sus fortalezas y debilidades, podamos tener un entendimiento más informado de la manera de operar de la participación indígena en el contexto de los últimos gobiernos panistas. Por ejemplo, el MULT destaca su “orgullo indígena”, basado en la integridad de un grupo étnico con nombre triqui y su motivación de lucha ante la discriminación institucional y social de la que son víctimas. Para la ANIPA la etnicidad como fuente de la identidad política de la organización se asume en lo indígena, y lo indígena como un concepto totalizante neutraliza la identidad específica de los grupos étnicos. La ausencia de lazos étnicos sólidos y de legitimación social comunitaria debilita el compromiso de los dirigentes y pone en riesgo la permanencia de la organización. Sin duda, éste es un gran reto para las organizaciones de pueblos indígenas, como se demuestra con la ANIPA. Esto es, una dirigente amuzga de Guerrero, un tenek de San Luis Potosí o un nahua de Guerrero, ¿cómo podrán obtener de manera incondicional el apoyo solidario de yaquis de Chihuahua o de tojolabales de Chiapas, por mencionar algunos

ejemplos? La existencia de una plataforma nacional para afiliar organizaciones, que opere a nivel local o regional, tampoco ha dado resultados permanentes en la forma de organización indígena. Todas las organizaciones constituidas en tipo paraguas, como la asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües, A.C. (ANPIBAC) o el Congreso Nacional Indígena (CNI), no han sobrevivido porque la identidad de los dirigentes no siempre es la misma que la identificación de la base y, para los pueblos indígenas, la identidad puede convertirse en una eficaz herramienta política. Asimismo, debe reconocerse que prevalece una escasez de medios y tecnologías para establecer comunicación que devenga en cohesión organizativa. Advertimos que la forma de organización nacional entre indígenas no ha sido efectiva. La ANIPA, con su plataforma nacional y su afiliación de múltiples etnicidades, hace un buen contraste cuando observamos que la etnicidad está sustentada en un regionalismo (territorio) y esta ubicación cultural y geográfica específica es la llave para asegurar la permanencia de una identidad triqui en un proyecto político de más perdurabilidad y alcance, como la propuesta del MULT. Para la ANIPA el liderazgo de mujeres ha sido una lucha frontal en la dirigencia interna, mientras que para el MULT es uno de sus principales recursos de movilización y legitimación social a nivel regional. Ninguna organización ha reconocido su vinculación con partidos políticos; sin embargo, mientras que la ANIPA fue dejando de ser organización política para convertirse en una agencia de gestión ante las innumerables carencias de desarrollo y asistencia, el MULT afirma que su perfil es de partido político. De 2006 a la fecha en que se escriben estas líneas, el clima de violencia en la zona triqui ha empeorado dramáticamente con el asesinato de por lo menos 20 triquis y del líder histórico y fundador del MULT, Heriberto Pazos Ortiz, acribillado en la ciudad de Oaxaca el 23 de octubre de 2010. No es éste el lugar para hacer un análisis de las razones que han dado lugar a una violenta lucha fratricida entre el mismo grupo triqui, tolerada y amparada por el gobierno del estado, pero sí es indispensable apuntar el divisionismo interno, la cooptación de sus líderes y el ofrecimiento de prebendas o puestos gubernamentales a quienes han sobrevivido a la represión o al asesinato. Ante la fragmentación de la región triqui con estrategias paramilitares y policiacas, han surgido otras organizaciones que han venido a complicar el entendimiento del surgimiento del único partido indígena; otra organización

escindida del anterior MULT es el Movimiento Unificador de Lucha Triqui Independiente, que declaró a San Juan Copala como “municipio autónomo” (1 de enero de 2007). Otras han sido creadas con objetivos políticos de desestabilización interna e interés electoral, como la Unidad de Bienestar Social de la Región Triqui y también se agregaría a este escenario el Partido Unidad Popular.

Las sociedades originarias y multiétnicas de México se organizan políticamente para hacerse visibles frente al abandono, la indiferencia y la negligencia gubernamentales. Los gobiernos actuales no han podido encontrar respuestas creativas, de largo alcance y, sobre todo, que propicien la participación y ejecución de los pueblos indígenas en la conducción de todos sus asuntos y, cuando hay certeza de que los indígenas toman la iniciativa para dirimir sus asuntos locales, la escalada de violencia, cooptación y asesinato de líderes propician fracturas internas que responden a intereses externos y que vienen a oscurecer la construcción de una representación indígena propia. En México, simplemente no existe aún una política de contenido multicultural con la cobertura que haga posible la construcción de autonomías territoriales y formas de implementar la libre determinación, aunque sí una legislación sin uso ni respaldo sociales. A todas luces, la iniciativa de la institucionalidad estatal ha sido insuficiente; los propios pueblos indígenas tendrán que encontrar las estrategias para que el reconocimiento constitucional otorgado, aunque imperfecto, contribuya a superar su actual estancamiento, para así revertir su histórica exclusión de los temas y debates de la democracia moderna.

Prospectos

Hay una historia de participación política indígena expresada en experiencias organizativas de distinto tipo y alcance. 33 pueblos indígenas, es decir, más de la mitad de los 62 pueblos reconocidos, han construido alguna forma de organización en la que interviene la interacción política. Con base en la fecha de fundación de estas organizaciones, se establece que 46% de las 113 organizaciones surgió en la década de 1990, mientras que el resto lo hizo en los primeros cinco años del presente siglo. Este dato revela que las organizaciones estudiadas nacieron durante el contexto de

oportunidades generado por la atención nacional e internacional a la cuestión indígena.

Esta visibilidad indígena, incipiente o precaria, enfrenta un combate institucional que impide o dilata la representación étnica tanto en instituciones gubernamentales como en los institutos electorales, por lo que el Estado autoritario se expresa con más contundencia hacia las sociedades indígenas y se revela en varios hechos verificables: *a*] la falta de definición de una política pública que esclarezca la correspondencia con la reforma a la Constitución de 2001; *b*] a la población indígena, tanto en las diversas entidades federativas como en la capital del país, le es común la falta de coordinación y de cumplimiento legislativo, la ausencia de representación directa, el desmantelamiento de organizaciones propias y la cooptación de líderes y dirigentes, y *c*] el déficit de la democracia mexicana se hace más profundo con la falta de representación indígena directa y con la continua violación de derechos humanos a indígenas y a sus dirigentes.

A la exclusión política de las sociedades indígenas han contribuido los partidos políticos, las instituciones formalmente reconocidas para organizar y regular los procesos electorales y la ausencia de un diseño transversal de política pública encaminada a generar equidad y justicia. El racismo y la discriminación a las sociedades indígenas no han aminorado en los 200 años de vida independiente de la nación mexicana. Déficit que viene a cuestionar la trascendencia de la inclusión de los amerindios en los festejos nacionalistas del centenario y bicentenario del año 2010.

Líneas de acción

El activismo indígena coincide en que, en tanto exista una ley indígena que carece de legitimación social, porque fue aprobada sin incluir pactos y acuerdos, seguirá impulsando las iniciativas de la sociedad indígena y civil para retomar el debate legislativo y construir un nuevo marco jurídico que goce de respaldo social. Sin esta discusión tendiente a destrabar la ley, el principio para el diseño de una nueva política pública basada en los derechos de la autonomía y la libre determinación será sólo más retórica y autoritarismo estatal. En consecuencia, a mayor represión y centralismo de Estado, mayor denuncia y movilización del activismo indígena. Líderes y dirigentes, así como los escasos legisladores indígenas, incluida la

representación de mujeres, continuarán construyendo y fortaleciendo sus propias organizaciones y con la experiencia organizativa podrán engrosar su sociedad civil. El activismo indígena en voz de sus organizaciones ha acumulado muchos pendientes. Por un lado, cómo construir autonomías territoriales-regionales en donde puedan establecerse autogobiernos locales; por otro, cómo intervenir en la toma de decisiones municipal o nacional. ¿Qué vías tienen para alcanzar estos objetivos? Por la vía de los partidos políticos existentes o construyendo nuevos partidos que enarboleden explícitamente la identidad étnica, aunque también existe un amplio rechazo a la política partidista. En el discurso indígena, la protesta pacífica es preferida a la lucha armada, ya que el grueso de demandas apunta al reconocimiento de tierra y territorios, de derechos constitucionales con los que se puedan, si no eliminar, al menos minimizar la discriminación y el racismo que afectan generacionalmente su movilidad social.

No existen garantías para que la actividad política indígena se desarrolle en un contexto libre de amenazas, persecuciones, represión, criminalización y autoritarismo del Estado y sus instituciones, por lo que las organizaciones de periodistas y de comunicadores que usan formatos electrónicos, cada vez más numerosas, seguirán pugnando por el acceso a la información y control de los medios de comunicación, como condición indispensable de toda sociedad democrática que permite el florecimiento de su pluralidad. En esta era de las telecomunicaciones habrá aún más visibilidad del activismo indígena, al seguirse denunciando los efectos de la explotación de recursos naturales y la falta de consulta en los proyectos de desarrollo nacional con injerencia transnacional, tal como recomiendan los organismos y legislaciones internacionales.

Ya que hubo una profunda ausencia de reflexión y debate sobre la diversidad de la nación en el festejo centenario del Estado, deberá compensarse con una nueva discusión a la ley indígena, en la que participe el activismo organizado de los pueblos indígenas.

[4] Profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <natividad@servidor.unam.mx>.

5. DE LA SOCIEDAD CIVIL POLÍTICA Y LOS LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA POLÍTICA DE LA SOCIEDAD CIVIL: EL CASO DE ALIANZA CÍVICA Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Alberto J. Olvera^[5]

La movilización de actores de la sociedad civil fue instrumental para lograr la alternancia en el Poder Ejecutivo, nuestra peculiar y acotada transición a la democracia, en el inicio del nuevo siglo. Los años que van de 1994 a 2000 constituyeron el periodo dorado de la “sociedad civil política” en México. Pero las múltiples acciones, los nuevos discursos y los espacios institucionales ganados por los sectores prodemocráticos de la sociedad civil después de la alternancia muestran escasos resultados en términos de contribuciones a la consolidación democrática. Para comprender este fenómeno es preciso analizar la composición, agenda y desarrollo de la sociedad civil mexicana y las peculiares formas en que los actores políticos han interpretado su relación con aquélla.

Por sociedad civil entenderemos un espacio de acción conformado por actores sociales cultural y políticamente plurales, que portan proyectos políticos distintos, variadas culturas políticas, así como valores y normas privadas igualmente diferenciadas. La sociedad civil es por naturaleza “heterogénea”.

La política puede ser definida como el conjunto de acciones que actores sociales y políticos desarrollan con el fin de influir, controlar u ocupar posiciones en el sistema político, en cualquiera de sus niveles. La gran disputa político-conceptual de las pasadas dos décadas giró en torno a la significación de la política. Los movimientos sociales, los actores civiles y los partidos políticos democráticos promovieron una ampliación del concepto y de la práctica de la política creando espacios públicos nuevos, luchando por los derechos de la ciudadanía y experimentando con nuevas formas de relación entre la sociedad y el sistema político.

Lamentablemente, la clase política no compartió este criterio y hasta la fecha continúa pensando que la política es un campo cerrado a sí misma.

En México hemos vivido recientemente una transición a la democracia en la que se produjo una gran activación societal. En las dos décadas pasadas ocurrieron notables cambios en la composición de la sociedad civil, en las relaciones de ésta con el sistema político, en la agenda de los actores civiles y en las instituciones del Estado, sin que ello derivara en una construcción democrática.

El fraude electoral de 1988, que sufrieron por igual tanto Cuauhtémoc Cárdenas como Manuel Clouthier, planteó por primera vez la posibilidad de una unidad relativa en el campo social para luchar conjuntamente por la democratización del sistema político. En este contexto, en la sociedad civil emergió un proyecto de lucha por la democracia electoral en el que coincidieron simpatizantes de uno y otro partidos, si bien las diferencias de cultura y proyectos políticos se mantuvieron vigentes y se expresaron en diferentes articulaciones. Además, la peculiar forma en que se constituyeron los partidos de izquierda y derecha de 1990 en adelante marcó la hegemonía de la política partidaria por sobre la política civil en el periodo de transición.

Los actores civiles cuyas dirigencias no se trasladaron a los partidos se preocuparon por crear, desde fuera del sistema político, una presión social a favor de la democracia. La sociedad civil de los años noventa adquirió un perfil público marcadamente dominado por las organizaciones no gubernamentales (ONG), su sector más visible y organizado. Otros actores se encontraban debilitados, como los sindicatos y organizaciones campesinas, u optaron por mantenerse en el ámbito privado, como las organizaciones empresariales.

La formación de Alianza Cívica (AC) fue resultado de la maduración de dos tipos de procesos: la creación de redes de ONG durante los primeros años noventa y el surgimiento de movimientos civiles a favor de la democracia en diversas partes del país, ejemplarmente en Yucatán, con el Frente Cívico Familiar (1989); en San Luis Potosí, donde el Frente Cívico Potosino se reactivó (inspirado por el doctor Salvador Nava, entre 1991 y 1992); el Frente Cívico Sinaloense y el Frente Cívico de Acapulco, entre otros, todos

los cuales estaban ligados con líderes políticos locales que habían sufrido fraudes electorales. En 1991 nació el Movimiento Ciudadano por la Democracia, bajo el liderazgo de Salvador Nava, que agrupaba a los frentes cívicos de los estados.

La coalición de estos grupos inauguró la práctica de que la sociedad civil observara los procesos electorales locales en diversas partes del país, siendo los primeros experimentos en Michoacán, San Luis Potosí, Yucatán y Tabasco. En marzo de 1994, los grupos antes mencionados acordaron lanzar una gran campaña nacional para observar las elecciones presidenciales y evitar así la repetición del macrofraude de 1988. Rápidamente se formaron alianzas cívicas estatales en 30 entidades del país. En julio de 1994, alrededor de 40 000 ciudadanos participaron en el monitoreo de casi 5 000 casillas en todo el país.

AC detectó las insuficiencias jurídicas, institucionales y políticas del sistema electoral, pero reconoció que no había ocurrido un fraude masivo el día de la votación. Así, la agenda de la democracia se tornaba más compleja de lo previsto, pues no sólo debía garantizarse “la limpieza de la jornada electoral”, sino además modificar las leyes e instituciones electorales, acotar el presidencialismo y controlar los medios de comunicación.

Entre 1995 y 2000, AC se dedicó a organizar la observación de las elecciones locales y estatales en todo el país y, gracias a su prestigio, fue requerida por otros actores sociales para llevar a cabo consultas públicas sobre temas de trascendencia nacional, desde los derechos indígenas hasta la demanda de una nueva política económica. En ambos campos de acción, AC entendía su misión como un ejercicio necesario de educación cívica.

Los resultados del gran activismo civil del periodo 1994-1997 fueron mixtos. Por un lado, se lograron algunos notables éxitos en materia electoral, concretamente la reforma de 1996 al Código Federal Electoral. Por otro lado, en materia de consultas a la población, los resultados fueron muy pobres.

Otra acción civil innovadora que se impulsó a escala nacional en este periodo fue un programa llamado Adopte un Funcionario, con el que se pretendía generar una práctica de vigilancia ciudadana sobre el ejercicio de gobierno, solicitando al Presidente y a algunos alcaldes datos que hoy día

están disponibles en los portales electrónicos del gobierno, pero que hace tan solo 15 años eran secretos. Estas experiencias demostraron que la lucha por el derecho de información exigía contar con leyes reglamentarias precisas y con un Poder Judicial autónomo.

Los espacios de acción colectiva que detectó AC como los más importantes en la nueva etapa (control del ejercicio de gobierno, agendas ciudadanas, reconocimiento legal de la política ciudadana) no podían ser llenados por un movimiento social, sino por organizaciones especializadas en dichas tareas, que por su propia naturaleza requerían de un mayor grado de profesionalización y de permanencia en sus labores.

Algunas alianzas estatales continuaron desempeñando una labor múltiple y civil, como en Yucatán y Coahuila. En el resto del país, AC pasó a un estado de latencia, para activarse en pequeña escala con motivo de la observación de las elecciones locales o federales, o por el lanzamiento de alguna campaña.

En 1999, con el apoyo de un sector del gobierno del Distrito Federal, AC puso en marcha la campaña llamada Poder Ciudadano. El proceso culminó con una gran asamblea en la que se formuló una agenda nacional que resumía las agendas regionales, junto con un plan de acción para posicionar a la sociedad civil frente a los partidos políticos. El problema de Poder Ciudadano era que había una clara autorreferencialidad en la práctica política del grupo promotor. Para sus dirigentes la movilización de la sociedad civil se concebía como la activación de las redes afines de ONG y no como la constitución de un auténtico frente social plural con la capacidad de colocarse más allá de los partidos, definiendo un nuevo y específico campo de lo civil.

Pero esta iniciativa dio lugar a procesos regionales diversos, que en algunos casos se tradujeron en experiencias duraderas de encuentro entre organizaciones civiles, movimientos sociales y gobiernos locales, como en Jalisco, donde el Instituto Tecnológico de Occidente contribuyó a desarrollar un ejercicio de planeación participativa en varios municipios de esa entidad.

Para las decisivas elecciones de julio de 2000 cientos de quienes habían sido observadores electorales en el pasado pasaron a ser consejeros

electorales ciudadanos y su papel resultó fundamental para garantizar la imparcialidad, objetividad y transparencia del Instituto Federal Electoral en el proceso electoral. El problema fue que esos cuadros ya no participaron en la observación electoral externa.

AC introdujo la innovación de concentrar sus esfuerzos en el estudio de las condiciones previas a la jornada electoral y logró demostrar que la ley electoral dejaba en la indefensión legal a los ciudadanos afectados por el clientelismo político.

A partir del año 2000, AC dejó de ser una fuerza articuladora nacional para convertirse en una ONG especializada en una agenda democrática más amplia que, aunque todavía incluía como eje central la democratización de las elecciones, se amplió al terreno de la participación ciudadana y del control civil sobre las actividades del gobierno.

En este terreno, AC coincidió con varias ONG profesionales que desde años atrás venían dando asesoría a algunos gobiernos locales, como el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara y Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo en Jalisco, que facilitaron la experimentación en la participación ciudadana municipal. Solo ahí, donde este impulso a la política innovadora coincidió con movimientos sociales locales realmente existentes, la democratización dejó huellas duraderas. Este movimiento se ha nutrido de ONG históricas que tiempo atrás habían iniciado el proyecto de impulso a la democratización local, particularmente el Equipo Pueblo, pero también debe señalarse la importancia de los experimentos de una especie de tecnocracia intelectual de izquierda que, en el caso de la ciudad de México, facilitó desde 1998, con el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, la planeación participativa en algunas delegaciones e impulsó la creación de nuevas instituciones, como el Instituto de la Mujer.

Este proyecto se vio muy afectado por la política de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), quien prefirió un ejercicio del poder centralizado en el gobierno y en su persona, así como un modelo de política social que no dejó mucho espacio a la concertación y a la participación, si bien se lograron avances en algunos campos de la política social.

En el ámbito de la derecha gobernante también ha habido una variedad de experiencias, dentro de las cuales hay algunas innovadoras, inspiradas en

una visión tecnocrática de la participación, vinculada a planificadores urbanos, quienes impulsaron algunas experiencias relativamente novedosas en el campo de la planificación urbana municipal.

En el plano federal, el gobierno panista no ha impulsado ninguna innovación democrática sustantiva, con la excepción de la aprobación de la Ley Federal de Apoyo a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a principios de 2004, así como de algunos experimentos de corresponsabilidad impulsados por el Instituto de Desarrollo Social en el periodo 2001-2006, gracias a que su directora venía del mundo de las ONG y participaba de esas redes. Hubo también otros experimentos aislados, pero no una política coherente, digna de llamarse una política participativa.

Tanto desde la izquierda como desde la derecha y, por supuesto, en el PRI, la ausencia de una cultura de la participación como eje articulador de la construcción democrática ha conducido a la fragmentación de los experimentos innovadores, a la falta de continuidad y a que las iniciativas exitosas se pierdan y no logren tener la trascendencia y el seguimiento necesarios.

La debilidad del proyecto democrático-participativo en México es resultado tanto de la historia del régimen autoritario como de la incapacidad de las fuerzas democráticas para obligar a la clase política a trascender el horizonte programático y simbólico de la democracia electoral.

[5] Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana: <aolvera@uv.mx>

6. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz^[6]

Buena parte de los estudiosos y críticos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) argumentan que desde su nacimiento en 1989 este partido tiene una disyuntiva: seguir siendo el movimiento político que impulsa a sus candidatos presidenciales —Cuauhtémoc Cárdenas en 1994 y 2000, Andrés Manuel López Obrador en 2006— o convertirse en un partido de centro-izquierda institucional que ve en las elecciones el mecanismo para transformar el sistema político mexicano en una democracia.

El argumento central de este trabajo es que ésa es una disyuntiva falsa. No existe una contradicción entre la movilización y la política electoral. Ambas interactúan de diversas formas. El propósito fundamental del presente texto es estudiar la evolución electoral del PRD y algunas de sus principales relaciones con diversos movimientos sociales a lo largo de su historia.

El surgimiento del PRD a partir del FDN

El despegue electoral de la izquierda fue sin duda la elección de 1988, en la que compitió bajo la bandera del Frente Democrático Nacional (FDN). Por primera vez en la historia del país, una coalición de partidos aglutinados en torno al FDN estuvo cerca de derrotar al partido hegemónico. Sin embargo, en esa ocasión un fraude electoral canceló dicha oportunidad. En esa coyuntura crítica la decisión de la dirigencia del FDN fue formar un partido político: el PRD.

El difícil ascenso del PRD

Después del terremoto electoral de 1988, el presidente Carlos Salinas empleó el principal programa social de su gobierno, el Programa Nacional

de Solidaridad, para fortalecer al PRI en los baluartes electorales del PRD (Michoacán, Guerrero, Veracruz, Estado de México y Morelos).

Por su parte, el PRD denunció una serie de fraudes electorales, particularmente en Michoacán, Guerrero y Tabasco, en los que el gobierno de Salinas dio impunidad a los caciques priistas. En estas circunstancias, es posible distinguir la recurrencia a movilizaciones por parte del PRD. Las marchas realizadas desde San Luis Potosí (1991, Marcha de la Dignidad) y Tabasco (1991, Éxodo por la Democracia) hacia el Distrito Federal son los ejemplos más relevantes.

Con la salida de Salinas disminuyó la marginación del PRD. Uno de los efectos de más largo plazo del movimiento zapatista fue la presión generada para una nueva reforma electoral, la cual se consumó en 1996. Dicha reforma transformó la estructura de oportunidades políticas en México, ya que le dio más recursos a la oposición.

Otro movimiento social de la década de 1990 que colaboró en el avance del PRD fue El Barzón. Éste comenzó como un movimiento social de agricultores con cartera vencida, afectados por las políticas de ajuste estructural. Después de la devaluación de diciembre de 1994 pasó a ser plurisectorial, tanto urbano como rural. El Barzón comenzó a vincularse con la política institucional en 1996, con el objetivo de poder influir en las políticas públicas. Su crítica al modelo neoliberal de desarrollo lo acercó al PRD. También está el caso del Movimiento Urbano Popular, cuyas organizaciones se articularon como base social tanto del FDN como del PRD.

Con la elección de 1997 se aceleró el debilitamiento del sistema de partido dominante. El PRD obtuvo en las elecciones intermedias 125 escaños en la Cámara de Diputados, convirtiéndose en la segunda fuerza en términos de su representación. En el Distrito Federal, donde se votó por primera vez para elegir al Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas consiguió la victoria. En cuanto a las gubernaturas, los avances se extendieron a Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998) y Baja California Sur (1999).

En el año 2000, en el ámbito federal ocurrió un realineamiento a favor de la Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México. Ello implicó un revés para el PRD, ya que su candidato no sólo

quedó en tercer lugar en la elección presidencial, sino que el partido regresó a ser la tercera fuerza en el Congreso. Sin embargo, volvió a ganar en el Distrito Federal, esta vez para un periodo de seis años. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se convirtió en Jefe de Gobierno y, gracias a distintas acciones, en materia de política social y de infraestructura urbana, fue perfilándose como un fuerte candidato para la elección presidencial de 2006.

Pero, para lograr ser candidato AMLO tuvo que enfrentar antes un juicio de desafuero. En esa coyuntura, utilizó una estrategia que había usado en ocasiones anteriores: la movilización. El resultado fue positivo para él: se detuvo el proceso de desafuero, el Procurador General de la República renunció y el perredista pudo postularse como candidato a la Presidencia.

En cuanto a la elección de diputados y senadores, el PRD obtuvo en 2006 éxitos importantes, convirtiéndose en la segunda fuerza en el Congreso. La Coalición por el Bien de Todos (CBT), integrada por el PRD, el Partido del Trabajo y Convergencia, cosechó buenos resultados; estos partidos pasaron de 22% de votación a 29.01%. Ese año, además, el PRD consiguió el porcentaje de votos más alto desde su fundación.

La elección presidencial de 2006 y el surgimiento del MRCP

En las elecciones de 2006, la CBT se presentó ante el electorado como un actor que buscaba competir en el ámbito electoral para llegar a la Presidencia y dejar atrás la imagen de una izquierda intransigente. Sin embargo, los resultados oficiales (AMLO perdió por poco más de 200 000 votos frente a Felipe Calderón) fueron una desilusión para los votantes de izquierda. El fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que se reconocían las múltiples irregularidades ocurridas durante la elección, presentó a los votantes de izquierda un panorama que se creía superado. En parte, eso explica la respuesta de López Obrador y su discurso contra “sus instituciones”.

El conjunto de irregularidades llevó a la dirigencia de la CBT y, en especial a AMLO, a comenzar un nuevo movimiento, el Movimiento de Resistencia Civil Pacífica (MRCP), el cual no se ha limitado al conflicto postelectoral. Durante los debates de la reforma energética se manifestó de diferentes maneras contra la privatización de Pemex. Sus acciones se

unieron a las del PRD e incluyeron la toma de la tribuna tanto del Senado como de la Cámara de Diputados y la consulta popular. Al final, esta movilización resultó fructífera para el partido, ya que evitó que se aprobara una reforma con la que no estaba de acuerdo.

Consideraciones finales y perspectivas para el futuro

A lo largo de su proceso de consolidación electoral, el PRD ha recurrido a las movilizaciones y ha estado vinculado con movimientos sociales. En la actualidad, sus lazos con el MRCP han permitido avanzar la agenda de la izquierda en beneficio de ambos, como fue el caso de la reforma energética.

Todo lo anterior permite afirmar que la política institucional y los movimientos sociales, al menos en el caso del PRD, son complementarios. Desde el inicio han estado muy vinculados y no habría razón para esperar que se separen en el futuro. Por lo tanto, la disyuntiva de ir por uno u otro camino es falsa. Movilización y política han sido estrategias complementarias de la izquierda en el mundo y México no tendría por qué ser la excepción. La política institucional y la contenciosa no son mutuamente excluyentes.

¿Cuáles son las perspectivas de los movimientos sociales para el futuro cercano? A contrapelo de lo que sostienen algunos autores, en un sistema pluralista las oportunidades para movilizarse, así como las probabilidades de éxito, aumentan. En cambio, bajo un régimen autoritario la cooptación y la represión son moneda corriente. El proceso de cambio político en México ha ampliado las oportunidades de los movimientos sociales para manifestarse y obtener una respuesta a sus demandas. En el plano estructural, la creciente importancia que han adquirido los poderes Legislativo y Judicial ha implicado la apertura de más canales institucionales para los movimientos. En cuanto a elementos coyunturales, el presente texto ha mostrado muchos de esos cambios. Con tres partidos con posibilidades reales de ganar las elecciones, resulta más fácil para los movimientos hacerse de aliados o incluso introducir a sus propios miembros en algún partido.

México dista de ser un sistema completamente abierto y plural, pero las oportunidades para movilizarse han aumentado. Por lo tanto, una vez visto que los movimientos sociales son complementarios a la política

institucional, cabría esperar en el futuro cercano más organización y movilizaciones sociales, al menos alrededor del PRD y los partidos de izquierda.

[6] Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <yortega@colmex.mx>

7. MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO: UNA RELACIÓN VOLUBLE Y COMPLEJA

María Fernanda Somuano [\[7\]](#)

Durante las últimas cuatro décadas, México ha sido el escenario de diversos movimientos sociales que han tenido muy diversas causas y objetivos. Muchos de ellos han sido importantes transformadores de la realidad social, de las relaciones de poder y de las prácticas políticas. En muchas ocasiones esto ha sido posible gracias al vínculo que los movimientos han logrado establecer con organizaciones y partidos políticos, el cual les ha permitido acceder a espacios de representación y propuesta que, sin la intervención de dichos intermediarios, quizá hubieran sido inaccesibles.

Movimientos sociales

En la década de 1960, México contaba con un sistema político autoritario en el que sólo un partido político tenía posibilidades reales de acceder al poder en todos los ámbitos. No es de extrañar, entonces, que esos años estuvieran marcados por la lucha clandestina de distintos grupos y organizaciones sociales (incluso guerrilla), que demandaban canales para plantear sus demandas y penetrar a la cerrada élite política.

Los años sesenta y setenta fueron en México años de expansión de las clases medias. Nuevos actores sociales aparecieron en la arena política y se enfrentaron al Estado mexicano con el fin de lograr mayor apertura en el sistema político. Uno de esos actores fueron los médicos y estudiantes de medicina de la ciudad de México, que entre noviembre de 1964 y octubre de 1965 demandaron mejores condiciones laborales.

Sin restar importancia a otros movimientos, como el ferrocarrilero o el de los médicos, el movimiento estudiantil de 1968 (y la represión que lo liquidó) representó un punto de inflexión en la historia política del México posrevolucionario. Básicamente se trataba de una protesta de sectores de clase media que veían que se estrechaban sus posibilidades de inserción

decorosa en la sociedad y que no tenían dentro del sistema la voz que esperaban.

Otros movimientos que nacieron y se desarrollaron en la década de 1970 fueron el de la defensa de los derechos humanos y el movimiento urbano popular, pero quizá el movimiento social más importante en México desde 1968 fue la rebelión zapatista de 1994. Es importante destacar que la rebelión no estaba encabezada por los sectores más marginados y pobres de la población indígena, sino por aquellos que trataron de modernizar la comercialización de café en la Sierra Lacandona, pero que no lo lograron debido a la apertura económica indiscriminada y a la deficiente regulación del gobierno mexicano.

Más recientemente se gestó un movimiento complejo y numeroso en términos de movilización: el de la organización sindical de maestros apoyado por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, que sucedió a finales del gobierno foxista. Finalmente, otro movimiento con tintes más políticos que sociales fue el que se generó a raíz de las elecciones de 2006 y que encabezó el candidato presidencial del PRD, Andrés Manuel López Obrador.

Ahora bien, ¿cómo es la relación entre este tipo de movimientos sociales y los partidos políticos? La relación entre estos actores suele ser compleja. De hecho, las organizaciones sociales que surgen a partir de los movimientos y que constituyen sus bloques o estructuras pueden llegar a parecerse a los partidos políticos o a los grupos de interés.

Una disyuntiva común a la que se enfrentan muchos movimientos sociales es la de quedarse como fuerzas de oposición luchando por vías extrainstitucionales y manteniendo su autonomía, o competir por el poder vía los canales institucionales, sea en alianza o como parte de un partido político. Para los movimientos sociales las ventajas de acercarse a la política institucionalizada por medio de los partidos políticos pueden pensarse en términos del aumento de sus posibilidades reales de acceder al poder al contar con la estructura y los recursos del partido. Un ejemplo es su alianza con los partidos políticos, la cual les permite hacerse de espacios de representación y proponer cambios en la legislación que en otras circunstancias serían inaccesibles.

Por su parte, para el partido político el atractivo de acercarse a los movimientos sociales es, sin duda, la capacidad de movilización y convocatoria que éstos pueden tener y que puede transformarse en apoyo a sus propuestas y, eventualmente, en votos.

Tipos de relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos

Existen varios tipos de relaciones prácticas por las que pueden optar los movimientos sociales y los partidos políticos: articulación, alianza, independencia y transformación. Las primeras dos limitan seriamente la autonomía del movimiento, mientras que las últimas dos son menos restrictivas.

Articulación

Esta relación consiste en que las organizaciones de los movimientos sociales se agrupan alrededor del programa de un partido político y promueven las posiciones partidistas entre los seguidores potenciales a los que los partidos esperarían movilizar en busca de apoyo y de nuevos miembros. A cambio del acceso a ciertos cotos de poder en el partido y del apoyo institucional a su causa, se esperará que los activistas del movimiento sigan las líneas e instrucciones del partido.

Un ejemplo de este tipo de estrategia es la que ha llevado a cabo el Movimiento Antorchista. En este caso específico, el PRI ha permitido que miembros del movimiento compitan por puestos de elección popular como candidatos propios a cambio del apoyo de movilizaciones en favor de otros candidatos priistas. A su vez, éstos les prometen otorgar permisos de legalización de terrenos o electricidad y servicios básicos en áreas remotas, lo que muestra claramente la relación clientelar que mantienen con sus agremiados o simpatizantes.

Alianza

En este caso, las organizaciones de los movimientos sociales pueden negociar alianzas *ad hoc* con partidos o facciones de partidos que involucren la colaboración cercana en asuntos específicos, pero en las que tanto el partido como la organización retienen su propia estructura separada y una libertad general de acción. Las coaliciones o alianzas implican que

cada parte espera obtener beneficios específicos y concretos, pero éstas se disuelven si dichas expectativas no se cumplen. Un ejemplo ilustrativo del uso de esta estrategia es la relación que ha existido entre distintos movimientos y organizaciones urbanas y algunos partidos de izquierda, como el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo (PT).

Independencia

En esta estrategia las organizaciones del movimiento actúan independientemente de los partidos políticos, presionándolos para que hagan concesiones que, de no hacer, puedan representar la pérdida de votos potenciales de quienes apoyan el movimiento. Optar por dicha estrategia implica generalmente que existe suficiente apoyo para el movimiento dentro de un partido político, de manera que un intento fallido por lograr alguna demanda llevará a defecciones dentro del partido —y por ende, tendrá serias consecuencias electorales. El hecho de poder infligir pérdidas electorales importantes en aquellos en los que quiere influir pone al movimiento en una fuerte posición de negociación; pero si lo hace, se arriesga a disminuir sus propios prospectos de lograr cualquier reforma al tiempo que pierde apoyo dentro del partido.

La relación del Frente Popular Francisco Villa (FPFV) y el PRD nos permite ver el uso de esta estrategia, especialmente con el Frente Popular Francisco Villa Independiente (sección del FPFV que decidió escindirse).

Transformación

En este caso los movimientos sociales se convierten en partidos políticos. El movimiento obrero de muchos países europeos constituye un claro ejemplo de este tipo de estrategia. El PT es un ejemplo de cómo un conjunto de movimientos sociales se transformó en partido político. Hacia fines de 1990, una corriente dentro del Movimiento Urbano Popular decidió participar en el sistema político, generando su propio partido, en alianza con organismos campesinos y magisteriales. En 1991 el PT obtuvo su registro como partido condicionado. Casi siete meses después, durante las elecciones federales, consiguió 1.14% de la votación nacional.

Los movimientos sociales difícilmente cuentan con toda la gama de opciones expuestas. Esta gama está determinada y limitada por el contexto

político prevaleciente, que a su vez es el producto de luchas políticas pasadas. Para entender cómo los movimientos sociales y sus organizaciones evalúan sus alternativas de acción es importante considerar que el cambio de estrategia conlleva la formación de nuevas identidades y que de esta manera se ven afectados los criterios adoptados para decidirse por una u otra tácticas. Es decir, la decisión de un movimiento de trabajar con o en un partido político involucra una identificación importante con los otros objetivos del partido. Con el tiempo, los miembros pueden estar dispuestos a sacrificar las prioridades del movimiento en favor de las del partido. Por el contrario, la independencia de los movimientos y sus organizaciones centra la atención de sus miembros en las demandas específicas de aquél, recalcando su importancia. Las justificaciones de la independencia del movimiento se hacen mayores si grandes sectores del contexto político en que se mueve giran alrededor de esos temas que el partido ha establecido como centrales.

En México existe una larga tradición histórica de vinculación entre organizaciones, movimientos sociales y partidos políticos. Hasta 1977, para la izquierda parlamentaria y, más recientemente, para la izquierda extraparlamentaria los canales no institucionales constituyeron los medios principales de actividad política. De hecho, en la mayoría de las grandes movilizaciones populares que marcaron la historia contemporánea del país esos partidos, por medio de sus militantes o de su organización, aquéllos tuvieron una presencia importante.

En México, como en muchos países de América Latina, los sistemas de partidos tienen problemas. En las décadas pasadas, la tensión partidista estuvo constituida por la dificultad para vincularse con los movimientos sociales y con las corporaciones porque reducían su pretendida universalidad. Ahora la tensión es otra: la sociedad civil también ha cambiado. Por un lado, los movimientos sociales tradicionales han desaparecido y han sido reemplazados por los “nuevos movimientos sociales”, ligados a formas más difusas de intereses, tales como el medio natural, la transparencia, los componentes étnicos. Por el otro, la sociedad se ha alejado de los partidos por su ineficiencia (en la representación de intereses sociales) o por su asociación con la corrupción.

Así, una cuestión que tendría que ser revisada por los partidos se refiere a su capacidad de representación de los nuevos tipos de divisiones y conflictos de la sociedad. Para que los sistemas partidarios sean efectivamente una expresión reelaborada de la demanda social y su diversidad hay que innovar en la constitución de espacios institucionales donde dichos sistemas se encuentren con otras manifestaciones sociales, como los movimientos sociales o las organizaciones civiles. Los partidos enfrentan un desafío “desde arriba”, causado por el debilitamiento del Estado como referente de la acción social; lo enfrentan también “desde el medio”, por los propios problemas de reorganización del sistema partidista, y puede decirse que lo enfrentan también “desde abajo”, por las nuevas organizaciones y los movimientos que parecen debilitar su papel en la sociedad.

La cuestión clave que habrá que seguir preguntándose es si la presencia cada día mayor de los movimientos como actores políticos debe considerarse y tratarse como un desafío a la vieja democracia representativa o como una verdadera oportunidad para ventilar y consolidar los avances democráticos ya conseguidos por medio de una nueva ola de democratización alternativa.

[7] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <fsomuano@colmex.mx>.

8. LOS MOVIMIENTOS AMBIENTALES EN MÉXICO

Mario Alberto Velázquez García^[8]

Este texto presenta una historia general de los movimientos ambientales mexicanos en el siglo XX, interesándose en dos elementos: los recursos con los cuales los grupos realizan sus protestas y la manera en que los gobiernos mexicanos han respondido a estas movilizaciones.

Las primeras medidas en México para proteger bosques o ríos fueron hechas por grupos indígenas, campesinos e iniciativas individuales. Es de resaltar el papel que tuvieron los ejidos creados durante el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), pues éstos funcionaron como reservas naturales, aunque ésa no fuera su función original. Una de las primeras organizaciones ambientales en México fue el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, fundado por Enrique Beltrán y Tom Gill.

En términos generales, los primeros gobiernos posrevolucionarios consideraban el ambiente únicamente como un tema relacionado con la salud pública, sin mostrar interés alguno en conservar las áreas naturales. Algunos de los primeros movimientos ambientales importantes fueron el Comité Duranguense de Defensa y Preservación Ecológica y el Pacto Ribereño en Chiapas y Tabasco. Este último resulta significativo no sólo por el número de personas involucradas en la organización, sino también por las tácticas usadas, como la contratación de químicos, biólogos e ingenieros para que demostraran la contaminación que existía en el suelo y el agua. Los expertos comenzaron a ocupar un papel central en el movimiento ambiental mexicano. Por parte del gobierno, este caso constituye un ejemplo de lo que yo llamo la “muralla de papel”, es decir, la interminable serie de procesos burocráticos que una protesta enfrenta al querer presentar una demanda legal por daño ambiental. Finalmente, el Pacto Ribereño logró que Petróleos Mexicanos aceptara su responsabilidad y realizara pagos por indemnización.

La década de 1980 fue el momento de mayor crecimiento de las organizaciones ambientales de México, pues en este periodo se formaron más grupos que los creados durante los últimos 100 años en la historia reciente. Los grupos interesados en el ambiente crecieron en el número de participantes, las áreas de atención, las formas de organización, el financiamiento y la procedencia de sus miembros. Ante este escenario, el gobierno generó formas de colaboración en obras públicas, asesorías y programas sobre educación, reforestación, protección de especies en extinción y la protección de cuerpos de agua y ríos.

Uno de los movimientos ambientales más significativos surgió en la década de 1980, motivado por la construcción de la planta nuclear Laguna Verde en Veracruz. Éste fue el primer movimiento ambiental que logró provocar un interés y participación nacional, gracias a las redes creadas entre las organizaciones ambientales. A pesar de esto, el movimiento no logró detener la instalación de la planta.

La zona fronteriza entre México y Estados Unidos merece una mención especial por los graves efectos que tuvo en esta región el crecimiento industrial y poblacional en las décadas de 1980 y 1990. En esta zona comenzaron a configurarse algunos de los problemas ambientales que se convertirían en centrales para el futuro próximo de México. Pero, más importante, porque en esta zona surgió una sociedad transnacional que tenía una serie de conexiones territoriales y culturales y que enfrentaba problemas ambientales comunes. Esto hizo que las protestas y organizaciones fronterizas tuvieran un desarrollo distinto a las del resto del país, pues en muchos casos se trataba de grupos que contaban con miembros, recursos o redes mexicanas y estadounidenses, como por ejemplo, The Binational Health and Environmental Coalition of Ambos Nogales y The International Sonora Desert Alliance, entre otras. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá firmaron el Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte.

Como dijimos, una característica de los movimientos ambientales mexicanos durante el siglo XX fue la conexión que establecieron con expertos y centros de investigación en temas ambientales. Además, estos grupos mostraron una tendencia a preferir los medios no violentos de

resolución de los conflictos, como son los juicios o la negociación. Los movimientos ambientales mexicanos fueron parte de los grupos que generaron formas innovadoras de presentar sus propuestas y uno de los sectores que primero se integró a las redes mundiales de organización social, que comenzaron a proliferar en la década de 1980.

Por su parte, el gobierno fue desarrollando y ampliando los mecanismos utilizados para responder a las manifestaciones ambientales. El uso de la represión y cooptación como las principales herramientas comenzaron a ser sustituidas por medidas que daban preferencia a la cooperación y la negociación. No obstante, esto no significó que desapareciera el uso de la fuerza pública; por el contrario, ésta se convirtió en selectiva. Incluso, la violencia gubernamental es uno de los distintivos de la relación entre el movimiento ambiental mexicano y el gobierno de este país durante el siglo XX.

El gobierno mexicano creó tres instituciones especializadas en el medio ambiente. La primera dedicada a los aspectos normativos, presupuestales, de inspección y vigilancia: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la segunda, una institución dedicada a la investigación y generación de información sobre temas ambientales (el Instituto Nacional de Ecología) y, la tercera, una autoridad con capacidad de sancionar por cuestiones ambientales (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o Profepa). Aunque esta profesionalización significó una mejora significativa en la planeación, vigilancia y documentación sobre lo relativo al ambiente en México, no constituyó necesariamente la construcción de canales institucionalizados para la resolución de conflictos. Todo lo contrario, las protestas ambientales se enfrentaron a una nueva muralla de papel.

Con el inicio del nuevo siglo y la llegada de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de México no se generó un cambio significativo en la relación existente entre movimientos u organizaciones ambientales y el gobierno federal. De la misma forma, los mecanismos de cooperación entre el gobierno y las organizaciones civiles fueron usados con criterios políticos o de preferencia hacia aquellos grupos que eran acordes a las posturas oficiales. Un ciclo de protestas por la

construcción de presas, el funcionamiento de minas y proyectos industriales contaminantes comenzó durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006).

En los próximos años, la acumulación de daños al ambiente convertirán el agua (potable, ríos, presas), la contaminación (ciudades, disposición de desechos) y las zonas verdes (en las ciudades y las áreas naturales protegidas) en algunos de los principales ejes de la protesta social en México. El ambientalismo está llamado a ser uno de los principales focos de organización civil en este país. Es necesario que los gobiernos comiencen a involucrar las demandas y valores de la población local en sus proyectos de infraestructura o uso de los recursos naturales. Las organizaciones civiles cuentan con la masa crítica de conocimiento y capacitación para colaborar en este esfuerzo. La transparencia y la participación ciudadana disminuirán la corrupción e irracionalidad con la que se explotan distintos recursos naturales en México. El cuidado del ambiente puede ser un mecanismo de integración para las comunidades indígenas, siempre y cuando se les dote de recursos para que preserven, como han hecho durante toda la historia de México, estos importantes recursos nacionales.

[8] Profesor-investigador de El Colegio de Sonora: <mar_002@hotmail.com>.

9. MÉXICO DEL OTRO LADO. MOVIMIENTOS SOCIALES DE MIGRANTES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

Yvon Le Bot^[9]

Las primeras movilizaciones masivas de migrantes en la era de la globalización

El movimiento social latinoamericano más importante y significativo de principios del siglo XXI ha sido protagonizado principalmente por mexicanos, pero desde fuera de las fronteras del país. Durante unas ocho semanas, de marzo a mayo de 2006, entre 3 y 5 millones de inmigrantes, ilegales y también legales, desfilaron pacíficamente en más de 150 ciudades de más de 40 estados de Estados Unidos. Las más grandes manifestaciones tuvieron lugar en Los Ángeles, Chicago y Dallas, que se cuentan entre las metrópolis con más alta concentración de población hispana, especialmente mexicana. En esas ciudades, como en otras, las manifestaciones fueron las más grandes registradas en su historia. Tomadas en conjunto, estas protestas fueron más amplias que las del movimiento por los derechos civiles y del movimiento contra la guerra de Vietnam en las décadas de 1960 y 1970. Han sido las movilizaciones sociales más fuertes de la historia de Estados Unidos y las primeras movilizaciones masivas de migrantes en el mundo en la era de la globalización. Desmintieron tajantemente a quienes consideran la migración como sinónimo de anomia, conformismo, falta de acción colectiva.

Este espectacular evento nos da la oportunidad de reflexionar sobre la noción de movimiento social transnacional, de la cual existen también expresiones más discretas, ya inscritas en la mediana duración y observables en otras regiones del mundo. Éstas son las principales interrogantes e hipótesis que nos guían en dicha reflexión:

- Los Estados nacionales ya no son el marco exclusivo o privilegiado de los movimientos sociales.

- Las migraciones transnacionales constituyen hoy una cuestión central y candente, tanto para los países de llegada como para los de salida.
- ¿Son estos actores protagonistas de la formación de comunidades transnacionales o, más bien, protagonistas de transformaciones de las sociedades nacionales, tanto las de origen como las de destino?
- En México, como en otras sociedades dependientes, los movimientos sociales tradicionalmente estuvieron subordinados a la esfera política. Mientras que los mexicanos en Estados Unidos participaron masivamente en “la primavera de los latinos”, muy poco se movilizaron para las elecciones de julio de 2006, así como en las protestas subsiguientes. ¿Podemos ver en ello una manifestación de la creciente disociación de las esferas social y política, y del Estado y la nación?
- Los migrantes transnacionales son actores económicos, pero también sociales y culturales.
- Durante los últimos decenios, varios sociólogos han enfatizado “el fin de lo social” y la importancia creciente de los temas culturales. El movimiento de los inmigrantes combina estrechamente diferentes dimensiones: la lucha por el reconocimiento, por la visibilidad y la dignidad, contra el racismo; la lucha por el acceso al empleo, a los derechos sociales y civiles.
- Historia y sociología de los movimientos de migrantes
- Mexicanos en Estados Unidos: una fuerza emergente.
- Del militantismo a la migración, de la migración a la protesta.
- Los antecedentes: braceros y mojados sin defensa; el movimiento chicano; amnistía sin movimiento; “ni de aquí ni de allá”.
- Preludios: movilizaciones contra las medidas antiinmigrantes (1991-2005).
- ¿Quiénes son los actores del movimiento de 2006?
- Orientaciones y significaciones del movimiento: sociales, culturales y políticas.

De la comunidad transnacional al movimiento transnacional

Los inmigrantes y, en particular, los indocumentados por lo común se mantienen a distancia de la acción colectiva. Durante un siglo, las olas

sucesivas de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos se conformaron de acuerdo con esta regla. Hay numerosas razones para ello: la sobreexplotación y la vulnerabilidad de los indocumentados; el sentimiento de no tener derechos; jornadas de trabajo y trayectos abrumadores; la falta de tiempo disponible; el hecho de considerarse de paso; el objetivo de atesorar un peculio lo más rápido posible para resarcir deudas, ayudar a la familia y volver al país con la cabeza en alto; la precariedad de los empleos y la incertidumbre del mañana; el aislamiento; la dispersión y la movilidad...

En tal contexto, las mejores protecciones y los mejores apoyos son los que procuran los círculos familiares y comunitarios. Éste es un tema recurrente de los estudios sobre las migraciones. Tratándose de inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos, particularmente de emigrantes mexicanos, los estudios sobre las asociaciones de paisanos alimentan un paradigma, el de las “comunidades transnacionales”, que pretende dar cuenta del fenómeno en sus múltiples dimensiones.

Estas comunidades y sus organizaciones no se constituyen en torno a conflictos sociales. Persiguen un objetivo preciso y limitado, de orden económico, cultural, religioso o deportivo. Más a menudo se trata de ir en ayuda de la comunidad de procedencia, de los inmigrantes en el país de llegada, o bien simplemente de mantener un “entre nosotros”. Parecen ilustrar la tesis según la cual una fuerte inscripción comunitaria va en contra de una participación activa en la vida social y política general. Sin embargo, contribuyen a transformar tanto la sociedad de procedencia —por las remesas, las otras repercusiones y los regresos— como la sociedad de llegada. Incluso si de ordinario funcionan según un modelo consensual y no con una lógica de conflicto, cuando se confrontan en una apuesta que las atraviesa y las sobrepasa son susceptibles de volverse el soporte de un movimiento social y cultural, como lo mostraron las movilizaciones de la primavera de 2006.

Éstas, se ha visto, sobrepasan las divisiones entre las clases, las generaciones, los legales y los “ilegales”, las confesiones religiosas, así como las pertenencias étnicas y nacionales. Esto no significa ni que se deshagan de la cuestión social ni que apelen a una lógica consensual y ecuménica o a una identidad etérea, genérica, desarraigada.

El conflicto central se ha constituido en torno a la cuestión del reconocimiento. Es, pues, cultural, pero deriva en términos de justicia social y en términos jurídicos muy concretos. La obtención de un estatus legal condiciona el acceso al empleo, las condiciones de trabajo, el fin de las discriminaciones, la libertad de circular, etc. Pocos movimientos combinan de manera tan estrecha indignación moral con petición de respeto a los derechos culturales, derechos sociales y derechos civiles.

La “primavera de los latinos” participa de la construcción de una nueva identidad que trasciende las identidades particulares: comunitarias, étnicas y nacionales. No las anula, pero las engloba y las transforma. Lejos de corresponder a una categoría homogénea, uniforme y estabilizada, la explosión de la primavera de 2006 manifestó una dinámica de invención de identidades múltiples, inclusivas y fluctuantes, en la que las elecciones intelectuales y colectivas tienen un papel más importante que las asignaciones del sentido común o de las administraciones. Ser latino en Estados Unidos no excluye ser mexicano, dominicano o colombiano. Pero esta identidad nacional se vuelve una pieza entre otras de un juego identitario complejo y moviente.

La Revolución mexicana y su etapa posterior consolidaron el Estado-nación. El régimen posrevolucionario había intentado ligar indisolublemente la política y la cultura nacional. En la experiencia de los migrantes, las dos están cada vez más separadas; la nación se vuelve menos política y más cultural. Sin embargo, no se disuelve en una latinidad indiferenciada.

Observemos finalmente que, así como la crisis actual acelera la desintegración de la sociedad mexicana, también arroja una sombra en las esperanzas, aparentemente contradictorias, que se conjugaron en las marchas de 2006: la de una integración en la sociedad estadounidense, la de una pertenencia binacional (mexicana y americana) y la de una gran comunidad transnacional de latinos.

[9] Investigador asociado del Marie Curie Centre for Research in Ethnic Relations, Universidad de Warwick y director emérito de investigación del Centre d'Analyse et d'Intervention Scientifiques, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París: <y.lebot@warwick.ac.uk>

10. EL MOVIMIENTO ALTERMUNDISTA EN MÉXICO: TRES OPCIONES CONTRA EL NEOLIBERALISMO

Geoffrey Pleyers^[10]

México ha sido profundamente transformado por la mundialización y las políticas neoliberales, entre otras razones por los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A tal punto que los ganadores del Premio Nobel de Economía, J. Stiglitz y A. Charlton, consideran a México como el mejor estudio de caso para evaluar los efectos del libre comercio sobre un país en vías de desarrollo.

En todos los continentes y con mayor fuerza en América Latina, diversos actores sociales se levantaron en contra de las políticas neoliberales, formando un movimiento “altermundista”, no en oposición a la mundialización, sino a favor de *otra mundialización*, más incluyente y no dominada por las transacciones financieras y las empresas transnacionales. Este trabajo presenta las tres principales culturas políticas que desarrollaron los actores de la sociedad civil mexicana para oponerse a las políticas neoliberales en los últimos 15 años en México. La primera se apoya en la defensa de un modelo nacional de desarrollo; la segunda, en una ciudadanía activa y una sociedad civil capaz de cuestionar la ideología neoliberal mediante análisis científicos y técnicos, y la tercera, en lazos sociales o comunitarios para desarrollar un mundo donde quepan muchos espacios autónomos con prácticas alternativas. Analizamos estas tres tendencias, basándonos en el estudio de algunos de los actores más representativos de cada tendencia. Nos apoyamos en un análisis de la literatura, así como en una investigación cualitativa y en observaciones de estos movimientos realizadas desde 2002, esencialmente en la ciudad de México, Chiapas y Monterrey, y durante las movilizaciones contra la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún.

Las categorías sociales sobre las cuales reposaba el modelo modernizador anterior se vieron amenazadas por la exclusión o por caídas sociales, en

situaciones siempre más precarias, e intentaron salvar, en la medida de lo posible, el modelo de la sociedad nacional. Fue especialmente el caso de los campesinos, pequeños y medianos empresarios, maestros y electricistas, los cuales encarnaban el acceso a la modernidad. Ellos se movilizaron para defender sus categorías sociales y, a partir de éstas, a la nación que consideraban “en peligro frente al neoliberalismo”.

La cultura política del sistema corporativo-autoritario sigue muy viva en la sociedad civil mexicana. En este contexto, son muy significativos los esfuerzos de algunas organizaciones campesinas y sindicales mexicanas para combinar la defensa gremial de sus afiliados con luchas altermundistas en favor de un desarrollo económico incluyente, de una nueva cultura política y del fortalecimiento de la ciudadanía. Hasta octubre de 2009, la intensa movilización del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) logró impedir varios proyectos de privatización del sector eléctrico. A su fuerte componente corporativista, el SME agregó una dimensión de defensa de los servicios públicos. Sin embargo, ni la fuerza del sindicato ni el apoyo popular de que gozaba lograron impedir la liquidación de esta empresa por un decreto presidencial.

Frente a esta situación, muchos activistas e intelectuales llegaron a la conclusión de que era “inútil negociar cuestiones de fondo con gobiernos neoliberales” y que, por lo tanto, la única forma de acabar con las políticas neoliberales era cambiar el gobierno. Las movilizaciones de mayor magnitud de la última década se dieron de hecho en respaldo a Andrés Manuel López Obrador, un líder político que encarnaba la defensa de un modelo nacional de modernización incluyente. Pero, pese a su amplitud, no lograron ni colocar a su candidato en la Presidencia de la República ni renovar la cultura política de la izquierda mexicana.

Si bien los movimientos de esta tendencia han sido capaces de movilizar bases sociales considerables, se encuentran frente a un doble callejón sin salida, pues el gobierno se ha mostrado hermético a las reivindicaciones de los actores sociales y la vía electoral está cerrada a raíz de los resultados de las elecciones de 2006, de los conflictos intestinos y de la cultura política de la izquierda partidaria.

A pesar de sus enormes consecuencias, la negociación del TLCAN casi no generó debates de fondo ni entre la sociedad ni en el seno del Congreso nacional. De igual manera, las negociaciones de los varios acuerdos de la Organización Mundial del Comercio fueron monopolizadas por un puñado de expertos, lo que fue justificado por la naturaleza “altamente técnica” de estos asuntos macroeconómicos y de comercio internacional. Los altermundistas consideran, al contrario, que decisiones políticas con tantas repercusiones en la vida de los ciudadanos no deben dejarse en manos de unos cuantos tecnócratas globalizados. Buscan abrir espacios públicos de debate sobre la política económica y comercial y cuestionar el neoliberalismo como la única vía de integración a la mundialización.

Los intelectuales e investigadores activistas fueron de los primeros en movilizarse en contra del TLCAN. En una amplia producción de artículos y libros, buscaron demostrar que las políticas neoliberales no sólo son injustas en términos sociales, sino también irracionales en términos económicos, puesto que no llevan a un desarrollo incluyente del país. Estos activistas promueven un cambio social impulsado desde las instituciones, las cuales tienen la capacidad de imponer regulaciones sociales y ambientales a las actividades económicas. Sin embargo, el sistema político mexicano deja un espacio reducido y poca influencia al contra-cabildeo y al peritaje de la sociedad civil. La batalla en torno a la información tiene lugar en un contexto mediático adverso, puesto que varios de los principales grupos de medios de comunicación están vinculados con grandes grupos empresariales y promueven los beneficios de las políticas neoliberales. Se multiplican entonces sitios de internet alternativos, boletines de asociaciones y radios libres o comunitarias.

Contando con su notoriedad y el reconocimiento de la calidad de sus análisis, intelectuales altermundistas fundaron muchas de las principales redes y convergencias altermundistas del país, como la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (Remalc) o, más recientemente, el Foro Social Mundial México. Los expertos altermundistas mexicanos son también particularmente activos en redes internacionales, como la Alianza Social Continental. La Remalc ilustra tanto la gran capacidad para desarrollar argumentos sólidos en contra de las políticas neoliberales, como su incapacidad para desarrollar un movimiento con bases sociales más

amplias, notablemente debido a la visión vertical, elitista y poco democrática del movimiento que desarrollan muchos intelectuales altermundistas. El fracaso del foro altermundista contra la OMC en Cancún, en septiembre de 2003, ilustró la intensidad de la batalla entre fracciones de líderes de la sociedad civil (expertos vinculados con redes altermundistas internacionales y líderes profesionales de movimientos campesinos) para constituirse como el centro del altermundismo en México, lo que les permitiría alcanzar una base social y un reconocimiento internacional más amplios. En este contexto, la democratización del propio movimiento y la promoción de una participación activa de sus bases sociales en el proceso de formación de decisión y en la elaboración de alternativas constituyen uno de los mayores retos del altermundismo en México.

El tercer componente del altermundismo en México se focaliza en la construcción de espacios autónomos en los cuales los activistas “se autoorganicen” y experimenten prácticas alternativas, horizontales y participativas. El espacio local representa a la vez un refugio frente a un contexto poco favorable a los movimientos y un lugar donde pueden reinventarse la ciudadanía y la democracia.

Siete años de movilizaciones zapatistas, de 1994 a 2001, no lograron cambiar la Constitución en favor de los pueblos indígenas. Decenas de marchas campesinas no consiguieron que el gobierno mexicano reconsiderara el capítulo agrario del TLCAN. La fuerza y la magnitud del movimiento ciudadano en Oaxaca no pudieron remover a Ulises Ruiz como gobernador. Ante tantos fracasos de las movilizaciones sociales frente al Estado, muchos mexicanos perdieron la esperanza en una intervención de las instituciones, por lo que algunos movimientos decidieron ya no dirigirse al Estado ni a las instituciones y comenzar a cambiar las cosas desde su cotidiano, sus comunidades o sus barrios.

Así, a partir de su levantamiento en 1994, las comunidades indígenas zapatistas implementaron formas distintas de organizarse, con avances importantes en la participación ciudadana, el sistema educativo y la salud pública. En Guerrero, las policías comunitarias llevan más de tres décadas de existencia. En Oaxaca, cientos de comunidades indígenas se organizan según sus propias reglas y lograron que la autonomía de comunidades indígenas fuera reconocida en la Constitución estatal. Varias asociaciones

urbanas también buscan reapropiarse de espacios locales (un barrio, un inmueble o un centro social alternativo) para autoorganizarse y crear sus propios espacios, libres de relaciones de dominación, fuera de la influencia de la ideología mercantil y que les permitan vivir de acuerdo con sus propios principios.

En la ciudad, redes de jóvenes “alteractivistas” basan su acción en implementar los valores que defienden en las prácticas organizativas de sus asociaciones y redes: favorecen la expresión de la subjetividad y de la creatividad, notablemente en las acciones directas y simbólicas, los campamentos alternativos y el uso de los nuevos medios de comunicación. Mediante “acciones directas”, teatralizan su oposición a las instituciones internacionales que promueven el neoliberalismo. Por otro lado, estos jóvenes alteractivistas crean redes de información alternativa, como sitios en internet, boletines o radios pirata. Las radios alternativas también tuvieron un papel muy importante en los conflictos sociales, no sólo para “dar una voz a los sin voz”, sino también para contribuir a la construcción de una identidad en los movimientos, como ha sido el caso de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca.

Aunque el levantamiento zapatista se considera a menudo como el inicio de este movimiento global, el dinamismo del altermundismo como tal quedó limitado en México. La convergencia de los movimientos sociales contrarios a las políticas neoliberales se dificultó mucho por las divisiones partidarias de la sociedad civil, así como por la batalla por el liderazgo en muchos ámbitos de la sociedad civil y del altermundismo mexicanos. Si bien muchos líderes de la sociedad civil afirmaban la necesidad de tal convergencia, cada uno quería organizarla bajo el control de su propia organización. No fue sino hasta 2007 cuando surgió una iniciativa más exitosa de convergencia de los altermundistas con los foros sociales que tuvieron lugar en la ciudad de México.

[10] Investigador del Fondo Nacional de Investigación Científica en la Universidad de Lovaina, Bélgica, y en el Centro de Análisis y de Intervención Sociológicas, París: <Geoffrey.pleyers@uclouvain.be>.

3. EDUCACIÓN

Introducción

Alberto Arnaut y Silvia Giorguli

1. La reforma curricular de la educación básica

Francisco Miranda López

2. Los valores de la educación: símbolo y responsabilidad del Estado

José Bonifacio Barba Casillas

3. La evaluación educativa: experiencias, avances y desafíos

Felipe Martínez Rizo y Emilio Blanco

4. Políticas de incentivos para maestros: carrera magisterial y opciones de reforma

Lucrecia Santibáñez y José Felipe Martínez

5. Financiamiento de la educación básica

Carlos Mancera Corcuera

6. Política educativa y actores sociales

Aurora Loyo Brambila

7. Política educativa y relaciones intergubernamentales. El programa Escuelas de Calidad

Teresa Bracho González

8. Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010

Alberto Arnaut

9. La educación media superior: su construcción social desde el México independiente hasta nuestros días

Lorenza Villa Lever

10. Avances y transformaciones en la educación media superior

Miguel Székely Pardo

11. El Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional

Antonio Argüelles

12. La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros

Rodolfo Tuirán y Christian Muñoz

[13. Tres décadas de financiamiento de la educación superior](#)

Javier Mendoza Rojas

[14. El oficio académico: los límites del dinero](#)

Manuel Gil Antón

[15. Las universidades tecnológicas: ¿un modelo educativo históricamente desfasado?](#)

Pedro Flores Crespo

[16. Los posgrados en la estrategia inconclusa de innovación](#)

Giovanna Valenti Nigrini y Ulises Flores Llanos

[17. La educación indígena: fundamentos teóricos y propuestas de política pública](#)

Fernando I. Salmerón Castro y Ricardo Porras Delgado

[18. Modalidades diferenciadas: educación comunitaria y telesecundaria](#)

Claudia Cárdenas Cabello

[19. La educación básica de adultos](#)

Sylvia Schmelkes

[20. La desigualdad de oportunidades y las brechas de escolaridad](#)

Patricio Solís

[21. Cambio sociodemográfico y desigualdades educativas](#)

Marta Mier y Terán y Carla Pederzini

[22. Sistema educativo mexicano y organismos internacionales: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos](#)

Margarita Noriega Chávez

INTRODUCCIÓN

Enseguida se ofrece un conjunto de estudios sobre las principales transformaciones del sistema educativo mexicano en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, los principales problemas que está afrontando y, hasta donde fue posible, ofrece una reflexión sobre su probable evolución. Los estudios nos revelan la extensión y complejidad del sistema educativo mexicano. Nos muestran los formidables recursos — personales, institucionales y materiales— acumulados en el sistema educativo nacional y, al mismo tiempo, algunos de los principales problemas que encara. Además, nos revela la complejidad de la gestión del sistema, debido a su extensión, heterogeneidad y la participación de diversos actores. En cuanto a la extensión, baste recordar que el sistema educativo nacional está integrado por más de 250 000 escuelas, en las que alrededor de dos millones de maestros atienden a más de 30 millones de niños, jóvenes y adultos. En cuanto a su heterogeneidad, cada nivel educativo comprende una gran diversidad de modalidades educativas e instituciones escolares y programas no escolarizados; además, cada nivel y modalidad educativa (y, a veces, cada escuela) tiene objetivos y problemas específicos y atiende a distintos grupos sociales. Finalmente, en la gestión del sistema educativo nacional concurren varias dependencias de los tres órdenes de gobierno y, además, diversos actores políticos y sociales.

La gestión es aún más compleja porque debe tener en cuenta la diversidad y desigualdad de los estudiantes y, sobre todo, las difíciles condiciones de aquellos que provienen de los estratos de menores ingresos que son atendidos por las escuelas públicas. En lo que respecta a la diversidad, a pesar de los avances de las últimas dos décadas, el sistema aún tiene mucho que hacer para atender las diferencias en las capacidades, culturas y lenguas de sus estudiantes y para combatir estigmas discriminatorios que persisten. Aún mayor es el reto de avanzar hacia un sistema mucho más equitativo entre las distintas regiones y grupos sociales. Se trata no sólo de lograr una mayor equidad en la oferta educativa, sino también de conservar a un segmento significativo de estudiantes que el sistema no ha podido retener y que, por el contrario, tiende a expulsar de las escuelas; además, incorporar a cientos de miles de niños, jóvenes y adultos que no cuentan con las

condiciones para acceder a los servicios educativos, sobre todo en educación media superior y superior.

Aunque los estudios se han enfocado en el análisis de la situación actual, podríamos decir que el sistema educativo mexicano de ahora está compuesto por escuelas que conservan algunos de los rasgos esenciales de las instituciones fundadas en el siglo XIX, por maestros que nos formamos en el siglo XX y por estudiantes que ya nacieron y están viviendo la vida del siglo XXI. El débil acoplamiento entre estos tres componentes es, quizás, el principal desajuste del sistema y allí se encuentra la raíz de la mayoría de los problemas educativos. Por eso, el principal reto del sistema educativo mexicano consiste en armonizar —volver a unir— lo que fue separado por el tiempo: las escuelas del siglo XIX, los maestros del XX y los estudiantes del XXI. En otras palabras, lograr que las escuelas y los maestros respondan mucho mejor a los rasgos y necesidades de los niños, jóvenes y adultos de ahora y de los años que están por venir.

Alberto Arnaut y Silvia Giorguli

1. LA REFORMA CURRICULAR DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Francisco Miranda López^[1]

Diagnóstico: tendencias y problemas de las reformas curriculares

Aunque las reformas curriculares en educación básica se han centrado en la transformación de los planes y programas de estudio, también han involucrado importantes procesos de conflicto y negociación con diversos actores políticos que varían en función de los contextos, la naturaleza del nivel educativo y de los temas de debate que se construyen en el proceso de reforma, así como en función de los actores que aparecen y que generan distintas dinámicas de confrontación y negociación.

En la historia educativa y curricular de la educación básica se observa una transición importante entre dos planos estratégicos de intervención curricular y pedagógica: el primero, que puede enunciarse como de definición ideológica, tendrá la finalidad de establecer sus pilares fundamentales: educación laica, gratuita y con orientación democrática y nacionalista; en tanto que el segundo, más de orientación científicista, tendrá que ver con las razones de conocimiento en dos vetas centrales: una, la que deriva de las exigencias de la actualización de los campos científicos y disciplinarios, y otra, la que fundamenta pedagógicamente los saberes, habilidades e, inclusive, los valores que los niños, adolescentes y jóvenes debieran desarrollar.

Durante los últimos 20 años se han hecho diversos esfuerzos curriculares y de política para enfrentar lo que puede denominarse los grandes retos de la educación básica del siglo XXI. Se trata de problemas heredados por casi un siglo de expansión de la escolarización de masas que el país experimentó en el siglo pasado, cuya orientación educativa siempre estuvo a merced de las necesidades de legitimación y, muy poco, en la órbita de la calidad de los resultados educativos. Problemas derivados del predominio de esquemas verticales y centralizadores, y soportados por un fuerte dispositivo

burocrático que tuvo repercusiones de largo plazo en los estilos de enseñanza, procesos de aprendizaje y resultados educativos.

Los esfuerzos de transformación curricular en el siglo XXI han buscado, sin lograrlo, resolver el modelo predominantemente verbalista, la memorización mecánica del conocimiento, las lógicas autoritarias de la pedagogía escolar, la desvinculación de la realidad de los educandos, el carácter poco significativo de los contenidos educativos para los estudiantes, el carácter enciclopédico, la sobresaturación de contenidos y la desvinculación que tienen entre sí; la desarticulación entre los contenidos de los diferentes grados y ciclos escolares y la desvinculación de los contenidos educativos respecto de las diferentes regiones del país.

Otro factor también relevante ha sido el de los distintos grupos de interés que han aparecido en el debate curricular y pedagógico, muchos de ellos creados por las propias lógicas de las políticas estatales e impulsados como parte de las estrategias educativas del momento. Al respecto, conviene subrayar como un elemento característico de las reformas educativas de los últimos 20 años en México la construcción de acuerdos o pactos políticos que aluden a espacios de negociación acotados a los objetivos y estrategias fundamentales de la reforma educativa, en los que subyace también la conservación de intereses político-corporativos y que sin lugar a dudas sigue siendo uno de los principales obstáculos para una reforma educativa efectiva y de gran calado para vincular la educación con el desarrollo y el bienestar de la sociedad mexicana. Esta tendencia inició con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, continuó con la firma del Compromiso Social por la Calidad de la Educación de 2002 y tiene una expresión importante en la reciente Alianza por la Calidad de la Educación firmada en 2008. Aunque han tenido características y efectos diferentes, se trata de expresiones políticas que han servido como los marcadores políticos, sociales e institucionales que en muchas ocasiones limitan la implementación educativa efectiva de las reformas en las escuelas y en la educación de los niños y adolescentes.

De este modo no sólo son los problemas propiamente educativos los que se han puesto en la agenda de la reforma curricular en educación básica, sino también diversos factores de implementación, en el escenario dibujado por la relación Federación-estados y de los poderes fácticos que giran

alredor del sistema, lo cual ha generado importantes restricciones de efectividad educativa y social de las mismas.

Pronóstico: desafíos y líneas de acción

Al paso de las grandes reformas educativas a las que ha asistido nuestro país en los últimos 20 años, hemos presenciado importantes iniciativas de política y reestructuración del sistema educativo que, sin lugar a dudas, han tenido efectos considerables sobre su eficiencia y gobernabilidad, pero no así sobre la calidad de los resultados de los alumnos. Quizá en el balance de sus avances y desafíos hoy sea éste, justamente, el objetivo fundamental de nuestras políticas y acciones emanadas del sistema educativo mexicano y de la nación en su conjunto, lo cual supone un esfuerzo de primer orden para conciliar las exigencias de gobernabilidad con la calidad y equidad de sus resultados para la sociedad frente a los grandes retos todavía presentes de desigualdad, competitividad y desarrollo.

Esta conciliación parece requerir un importante cambio de la tendencia y un salto cualitativo extraordinario para constituir una nueva ruta de organización y funcionamiento que permita una orientación decisiva hacia los resultados educativos. Nuestro sistema educativo necesita recuperar sus ganancias pasadas en escolarización, en gasto e inversión, en mejoras a la equidad y calidad educativa y, por supuesto, en la innovación en el diseño e implementación curricular, para atender los vacíos, insuficiencias y tensiones que esta experiencia ha generado.

En la perspectiva de una nueva gestión del logro educativo y de un sistema orientado a resultados, las políticas curriculares para la educación básica parecen exigir en el futuro inmediato ajustes de conceptualización y apertura que permitan recuperar distintos aprendizajes acumulados en el diseño técnico y en los procesos de implementación, lo cual supone buscar opciones de innovación en los diseños institucionales orientados a mejorar los mecanismos de participación social y académica, a la implementación efectiva en las escuelas, al involucramiento de los distintos actores institucionales, entre los que destacan los maestros y padres de familia, los equipos directivos y de supervisión. Supone también el desarrollo de un esquema de trabajo institucional más articulado entre los distintos niveles

de gobierno para lograr que las reformas lleguen efectivamente a las escuelas.

La apuesta básica en la nueva agenda educativa y curricular parece tener un reto de primer orden en el cambio de la estructura escolar: se trata de un nuevo acomodo de las piezas que permitan capitalizar viejas pero eficientes funciones, promover innovación en aquellas que ya no son viables y generar un nuevo sistema de interacciones para lograr los resultados esperados.

La noción de reforma curricular ya no puede ser reducida a una transformación o actualización de los contenidos educativos, esto es, a los aspectos “estructurales” o de diseño del currículo, olvidándose de los aspectos del proceso que tienen que ver con el contexto y los actores que llevan a cabo los diseños curriculares.

La modificación del currículum sólo puede concretarse si viene acompañada de transformaciones en la organización y gestión escolar, en la conformación de la planta académica y en la asunción de una responsabilidad por los profesores, así como de una corresponsabilidad por parte de los padres de familia. Ninguna transformación educativa de envergadura se puede lograr sin modificar la formación y actualización de los profesores. Los contenidos de enseñanza y sus orientaciones pedagógicas y didácticas —cualquiera que éstas sean— son asimilados y puestos en práctica por los docentes. En consecuencia, la política curricular debe contemplar la forma en que los aspirantes a ejercer la docencia son entrenados, al igual que la forma en que los docentes en servicio son actualizados para enfrentar los desafíos que presenta la enseñanza de ciertos contenidos y las orientaciones pedagógicas y didácticas que los acompañan.

Por otra parte, es necesario que la evaluación crezca y se diversifique en métodos e instrumentos, articulando los procesos de evaluación externa con los mecanismos que cada escuela pueda plantear en su interior, con la finalidad de avanzar con mucha mayor solidez en conformar una cultura de la evaluación y de mejora continua de la calidad educativa.

Un ámbito de la gestión a la que debe darse una atención prioritaria tiene que ver con las tareas de supervisión escolar y las funciones de asesoría académica y acompañamiento a los docentes y las comunidades escolares. Sus tareas de alcance medio serán ahora de vital importancia para construir

un nuevo puente entre las escuelas y la administración del sistema, ahora con la imperiosa necesidad de propiciar el desarrollo educativo en importantísimas áreas regionales y locales.

Es importante considerar que la reforma curricular refrenda la necesidad de asegurar la coherencia general del sistema educativo nacional, para lo cual será indispensable establecer una visión a largo plazo que exige ahora continuidad y visión de Estado. En este sentido, destaca la necesidad de construir un esquema de acuerdo y negociación multilateral, plural y diverso, pero que tenga la suficiente fuerza institucionalizada para dar certidumbre, transparencia y continuidad a los esfuerzos de reforma educativa y curricular. El bilateralismo tradicional SEP-SNTE, si bien ha posibilitado la gobernabilidad política del sistema, está planteando serios límites para una reforma profunda de una educación basada en resultados. Tampoco el funcionamiento endógeno de la estructura tradicional y burocrática parece responder a las necesidades de una plataforma educativa democráticamente sustentada.

De igual forma, es necesario ampliar y fortalecer los espacios de diálogo informado entre la ciencia y la pedagogía, que incluye nuevos esquemas de conversación e interacción entre los intelectuales y académicos, y los maestros. Este nuevo diálogo debe establecerse sobre la base de las necesidades educativas de los alumnos y las condiciones de las escuelas y de los maestros. Para ello será necesario fortalecer los espacios institucionales de consejo y asesoría que permitan acercar a las instituciones de investigación y educación superior con las diferentes instancias y niveles de la educación básica.

Parece indispensable mejorar los mecanismos de comunicación de las reformas, tanto por lo que hace a la comunicación política, como por lo que tiene que ver con los maestros los alumnos y los padres de familia. Es necesario avanzar en la conformación de una opinión pública informada que no sólo dé soporte a la implementación de las reformas sino, sobre todo, haga sostenibles los cambios en el largo plazo.

Por último, será fundamental avanzar en la construcción de dispositivos institucionales que permitan un nuevo esquema de revisión, actualización y mejora continua de las propuestas curriculares para evitar la politización

extrema del debate sobre las reformas gubernamentales en cada sexenio. Ello deberá abonar a la constitución de una línea curricular sólida en las políticas de Estado para dar continuidad a las acciones en el tiempo, fortalecer gradualmente los avances y mejorar sustancialmente los resultados educativos en las próximas generaciones.

[1] Profesor-investigador y coordinador de la especialidad en Política y Gestión Educativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: <fmiranda@flacso.edu.mx>.

2. LOS VALORES DE LA EDUCACIÓN: SÍMBOLO Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

José Bonifacio Barba Casillas^[2]

Diagnóstico

Los valores de la educación han sido vistos de modo fundamental como asunto de la educación básica, aunque conciernen a todo el trabajo educacional de la nación. Una adecuada comprensión de su trascendencia los debe situar como elemento inseparable de las relaciones que estructuran a la sociedad mexicana. Así como este conjunto de relaciones es portador de un anhelo de justicia y equidad de larga duración y ha dado sustento a varias experiencias de cambio, la trama de tales relaciones en el sistema político impide la construcción y consolidación de un Estado social de derecho apoyado en los procesos de socialización escolar. La educación es una de las expresiones originarias del proyecto mexicano de Estado democrático. Justipreciar los valores de la educación al conmemorar dos acontecimientos fundadores de México, el inicio de la guerra de Independencia y el de la Revolución mexicana, tiene un significado especial.

Los valores se encuentran en una situación paradójica y desconcertante: por una parte, existe una expresión jurídica del significado y contenido de la educación, el cual no está aislado sino que se une epistemológica, jurídica y culturalmente al conjunto de los derechos fundamentales y, por la otra, la sociedad mexicana —con la desigualdad que la ha definido en su estructura a lo largo de su historia— y su gobierno no muestran el compromiso político y la suficiente capacidad de acción para apoyar la realización del derecho con su naturaleza democratizadora y su horizonte de justicia social. Tanto en la guerra de Independencia como en la Revolución (más en esta segunda), una aspiración esencial de los mexicanos excluidos del *progreso social* y de los medios para lograr la *felicidad del pueblo* era la de crear las condiciones sociales y políticas requeridas para que la educación fuese un medio de bienestar y de formación de ciudadanía. Se aspiraba a crear una

institución civilizadora, impulsora de la dinámica moral de la democracia, es decir, crear la escuela pública.

El propósito central del proyecto de formación descansa en la dignidad de la persona y la educación será una acción comunitaria que ayude a crear bienestar humano junto con otros ámbitos de la vida social y de la acción del Estado. Si un aspecto de nuestra constitución social e histórica es claro, es el de la definición de la educación como una responsabilidad esencial del Estado, una que le da su razón de ser. Sin embargo, la labor escolar se ha realizado con cierta *soledad institucional* por no recibir de forma constante, suficiente, sin regateos, todo el apoyo requerido de parte de las grandes fuerzas sociales, económicas y políticas. Se afirma su profundo valor pero las prácticas social y política no son plenamente consecuentes en la economía y en la gestión. Los valores económicos y los intereses que configuran la dominación social, cultural y política en nuestra historia han sido los impedimentos mayores para la realización práctica de los valores de la educación.

Entre la acción educativa y los valores existe un vínculo primordial que se genera en la intersección de dos perspectivas que nunca ocurren aisladas. En la primera, la filosófica, el vínculo proviene del sentido mismo de la educación, uno que debería hacer innecesario distinguir entre los conceptos de *valor* y de *educar*. El sentido alude al descubrimiento individual, a la vez vivencial, espiritual y racional de que la existencia humana está abierta a la realización de una finalidad íntima en su circunstancia histórica que configura a la persona como ente sustantivo; que el existir es un proceso que implica tanto el alumbramiento y el ascenso de la conciencia individual como la vivencia de interacciones que, por la presencia del otro, se constituyen en génesis de la moral, que no puede ser sino una realidad dialogante y que deberá tener cabida en las normas jurídicas y en la estructura política.

En la segunda de las perspectivas, la cultural, se manifiesta la elaboración social del proyecto de convivencia y de trabajo humano; se manifiesta la forma en que el sentido de la educación incorpora las relaciones con las cosas y las relaciones entre los individuos surgidas de su acción social. Para comprender los valores de la educación importa poner atención a varias

prácticas: la jurídica, la gubernamental, la económica, la de producción de conocimiento y la pedagógica.

La aspiración por realizar los valores de la educación en sucesivos proyectos históricos es una representación de las vicisitudes de la sociedad mexicana en la creación de condiciones de bienestar y del apoyo escolar que a ello puede darse. En el trasfondo está la dificultad de lograr la definición, la aceptación, la ampliación y el fortalecimiento de la solidaridad, de forma que se contrarreste la fragmentación social, la exclusión y las variadas formas de la desigualdad. La dificultad central se encuentra en el reconocimiento y realización de los derechos humanos como horizonte cultural universal y como base jurídica de nuestra vida constitucional.

Pronóstico

Un proceso de mejora de la escuela en su atención a los valores con una orientación a la formación ciudadana depende del fortalecimiento de las instituciones democráticas, de las cuales la escuela es la más importante.

Si, en el contexto social y político, la transición a la democracia representa la posibilidad del cumplimiento pleno de la tarea formativa de la escuela, en su propio ámbito la escuela tiene un hito particular en el proceso de modernización promovido en el gobierno de Carlos Salinas. El año 1992 abrió una perspectiva de renovación en las condiciones del trabajo escolar al anunciar una modernización que en forma hipotética y programática tocaría los valores de la educación. El Plan Nacional de Desarrollo de 1989 estableció algunos objetivos que pueden verse como expresión renovada de los principios civilizatorios del artículo 3º de la Constitución de la República. Uno de los objetivos los condensa a todos, el de la ampliación de la vida democrática. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica significó un paso trascendente para que los estados de la República participaran de forma más directa en la atención del derecho a la educación, lo que daba a los valores de ésta un ambiente renovado de entendimiento y de realización debido al principio descentralizador apoyado en la soberanía de las entidades y en la colaboración con la autoridad federal. Para el estudiante, ciudadano en formación, la perspectiva que se abría era estimulante y apuntaba a la justicia, pues la comprensión de los

principios éticos y el desarrollo de las aptitudes que lo prepararan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna era un anuncio de cambio escolar, social y político.

Si, junto con lo anterior, el conocimiento de la sociedad mexicana continúa su desarrollo en las ciencias sociales y en la investigación educativa y si este saber encuentra su cauce práctico en los diversos ámbitos de la vida social, política y económica, dando sustento cognitivo al ideal ético de los derechos fundamentales, los valores de la educación serán de forma creciente una experiencia de construcción social inigualable.

Vivir los valores de la educación implica realizar en las relaciones sociales los principios constitucionales. Con todo y la importancia de la participación social, el primer paso es un gobierno responsable, el ejercicio de una ética pública generada en los derechos fundamentales.

Es ineludible fortalecer la escuela, iniciando por la vía que es condición de otras acciones, como la definición del currículo y la formación del magisterio: respetar su naturaleza de institución pública.

[2] Profesor-investigador del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes: <jbarba@correo.uaa.mx>.

3. LA EVALUACIÓN EDUCATIVA: EXPERIENCIAS, AVANCES Y DESAFÍOS

Felipe Martínez Rizo^[3] y *Emilio Blanco*^[4]

La evaluación educativa a nivel de educación básica en México es ya una realidad relativamente consolidada. Casi 40 años han transcurrido desde las primeras iniciativas que buscaban conocer de manera sistemática procesos y resultados del sistema educativo. En la última década se han producido avances importantes que han modificado nuestra imagen del sistema educativo y de cómo debe evaluarse.

Hoy, si bien con diferencias, la mayor parte de los actores educativos coincide en la importancia de evaluar periódicamente diferentes aspectos de la educación. En un periodo relativamente breve nos hemos habituado a la existencia de múltiples evaluaciones cuyos resultados se difunden públicamente y concitan, aunque brevemente, la atención de la sociedad. Sin embargo, el camino aún enfrenta desafíos. Se impone, por lo mismo, recapitular el proceso de institucionalización de la evaluación en México, a fin de comprender su situación actual, sus perspectivas y retos.

La evaluación educativa: situación actual

Las primeras décadas de evaluación educativa en México presenciaron avances modestos. Entre 1970 y 1990 la Secretaría de Educación Pública (SEP) mejoró y sistematizó la información para la construcción de estadísticas educativas e implementó las primeras evaluaciones de aprendizaje en primaria. A partir de 1990 se desarrolló un amplio conjunto de pruebas, particularmente en educación básica, y comenzó la participación de México en pruebas internacionales.

A partir de 2000 se abrió un periodo clave. La transición democrática aparejó un cambio importante en la actitud de las autoridades respecto del manejo de la información sobre asuntos públicos. En contraste con la ausencia de información que caracterizó a la época anterior, una de las expresiones de la nueva dinámica política fue la demanda de *transparencia*.

Desde el punto de vista político, entonces, la evaluación adquirió un papel estratégico para la planeación y la rendición de cuentas. En lo institucional se dio un paso fundamental hacia la reestructuración de las instancias de evaluación con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). También es importante la puesta en marcha de una prueba de aprendizajes de tipo censal.

El INEE se propuso varias tareas: desarrollar una nueva generación de pruebas gracias a las cuales se tuviera información confiable y comparable en el tiempo; impulsar la difusión de resultados para su uso por autoridades, maestros y sociedad; y promover la integración de los diversos esfuerzos de evaluación existentes en un auténtico sistema nacional de evaluación educativa. A lo largo de los años siguientes se avanzó de manera significativa en las direcciones apuntadas. En esta tarea también ha sido fundamental la experiencia adquirida y los resultados a partir de la participación de México en el Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante (PISA, por sus siglas en inglés). Este conjunto de iniciativas permite contar, actualmente, con un panorama muy sólido sobre la calidad de la educación en México, la persistencia de desigualdades significativas en las oportunidades de los alumnos y las características de otros procesos escolares no menos importantes.

Las pruebas denominadas Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) se aplicaron por primera vez en 2006 y luego anualmente, abarcando de manera censal cada vez más grados de educación básica y media superior. Algunos actores sociales esperaban, de manera ingenua, resultados inmediatos sobre la calidad educativa que hasta ahora no se han producido. Como toda prueba, ENLACE presenta límites en la gama de contenidos y niveles cognitivos evaluados y en la confiabilidad de los resultados. Más importante aún, la interpretación de los resultados es con frecuencia simplista: los logros escolares se atribuyen sin más al trabajo de los maestros, sin considerar otra gran cantidad de factores involucrados, muchas veces fuera del control de los centros. En ocasiones, incluso, estos resultados han sido vinculados a consecuencias fuertes para las escuelas, lo cual es a todas luces injusto dado que las pruebas son insuficientes para evaluar la calidad de una escuela o un docente. Esta práctica tiende, además, a distorsionar gravemente su uso, dando lugar a prácticas que

empobrecen la enseñanza, reducen el currículum implementado o conducen directamente a acciones fraudulentas.

A partir de 2006 se dieron también avances significativos en lo relativo a la integración de los esfuerzos de evaluación existentes en un verdadero sistema nacional, con la planeación del Sistema Nacional de Indicadores Educativos, hecha de manera conjunta por el INEE y la SEP, que incluyó la difusión de un primer anuario de indicadores publicado conjuntamente. Se preparó también el marco regulatorio del Sistema Nacional de Planeación y Evaluación Educativas, y en particular de los subsistemas de indicadores y de evaluación. Estos esfuerzos, sin embargo, no culminaron en la expedición de acuerdos u otros instrumentos normativos que les dieran fuerza legal y aseguraran su continuidad. Hasta el año 2010 no se observaban avances significativos al respecto.

Perspectivas y retos

En la primera década del siglo XXI la situación de la evaluación en México ha cambiado mucho —y de manera positiva— con respecto a la que prevalecía hace más de 30 años. El balance que parece posible en 2010 tiene, sin embargo, aspectos favorables y desfavorables.

En el lado positivo se deben mencionar los avances técnicos y la formación de un número pequeño pero significativo de especialistas; la creciente conciencia ciudadana del derecho a conocer los resultados de las evaluaciones y el que algunas autoridades educativas comiencen a hacer uso de los resultados de las evaluaciones para tomar decisiones.

Entre los aspectos desfavorables destacan: la desarticulación entre las cada vez más numerosas instancias de evaluación existentes; el privilegio de la evaluación en gran escala sobre la que deben hacer los maestros en el aula y el uso inapropiado cada vez más frecuente de los resultados. Todos estos aspectos tienen como fuente común el desconocimiento de los alcances y limitaciones reales de cada enfoque de la evaluación, lo que lleva a expectativas desmesuradas y a usos carentes de fundamento.

Lo anterior plantea retos importantes para el futuro. El primero es la reconceptualización de las evaluaciones para que, con base en una reflexión sobre los alcances y límites de cada enfoque, se diseñe un sistema en el que

diferentes acercamientos aporten elementos específicos, complementarios y que valoren adecuadamente la evaluación a cargo de los maestros, como elemento clave del conjunto.

Un segundo desafío consiste en el desarrollo de una cultura de la evaluación entre todos los actores del sistema educativo, así como entre los padres de familia, los medios de comunicación y la sociedad en general, para que sus legítimas exigencias de mejor calidad y transparencia no se orienten por rumbos inadecuados.

Un tercer reto se refiere al uso de los resultados, tanto por las autoridades para sustentar mejor el diseño y la implementación de políticas, como también por los maestros, para retroalimentar su práctica docente, y por alumnos y padres de familia, para que sus acciones apoyen el trabajo de las escuelas.

Por último, subsiste el permanente reto de mejorar las evaluaciones, para que sus resultados sean cada vez más válidos y confiables y, por lo tanto, más útiles para sustentar buenas decisiones. Debe considerarse también que una buena educación supone más que conseguir que los alumnos obtengan altas puntuaciones en pruebas de lectura y matemáticas. Es fundamental formar a los ciudadanos pensantes y comprometidos con el futuro que el país necesita. Valorar la medida en que un propósito tan importante y complejo se cumple es un reto mayúsculo, que los organismos de evaluación no deberán eludir.

[3] Profesor-investigador del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes: <felipemartinez.rizo@gmail.com>.

[4] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <eblanco@colmex.mx>.

4. POLÍTICAS DE INCENTIVOS PARA MAESTROS: CARRERA MAGISTERIAL Y OPCIONES DE REFORMA

Lucrecia Santibáñez^[5] y José Felipe Martínez^[6]

El maestro es el factor escolar más importante para la mejora de la calidad educativa. Además de su posición siempre central en los modelos de efectividad escolar, la literatura aporta cada vez más evidencia empírica del importante efecto que el maestro puede ejercer en el aprovechamiento de sus alumnos. En este contexto, la importancia de elevar la calidad del recurso docente adquiere especial relevancia. Para ello un número creciente de países está experimentando con esquemas de incentivos que mejoran el paquete de compensación que se ofrece a los mejores docentes. En teoría, los incentivos motivarían un mayor esfuerzo y dedicación del maestro y recompensarían una mejor labor docente, a un costo menor para el sector público que si se aumentaran los salarios para todo el magisterio. Además, este tipo de programa podría hacer la carrera docente más atractiva, al indicar a los maestros en potencia que el esfuerzo y la dedicación son valorados y que el desempeño sobresaliente será recompensado económicamente.

En los últimos 20 años el sector educativo mexicano ha emprendido múltiples esfuerzos para abordar esta problemática, que derivaron finalmente en la implementación del programa nacional de estímulos docentes Carrera Magisterial (CM) como parte del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en 1992.

Al implementar Carrera Magisterial, México se convirtió en uno de los primeros (y hasta la fecha, uno de los pocos) países en el mundo que vinculan el salario docente a su desempeño. En teoría, el diseño de CM cuenta con todos los elementos deseables en esta clase de programas: múltiples factores que apuntan no únicamente a una dimensión del trabajo docente sino a varias de ellas (resultados de los alumnos, conocimientos del maestro, antigüedad, actualización, etc.); una evaluación que incluye

elementos medidos con pruebas estandarizadas (aprovechamiento escolar, preparación profesional y actualización), así como con valoraciones del desempeño por parte de directivos y colegas (desempeño profesional). Incluye también puntos por antigüedad y por estudios y cursos de actualización, lo que en teoría incentivaría la retención de los maestros en el sistema educativo y su continua mejora de conocimientos y habilidades docentes. La evaluación es además voluntaria y provee a los maestros participantes de mejoras salariales sustanciales en caso de concluir con éxito su evaluación. De esta forma, el incentivo no es tan pequeño que no resulte atractivo para los maestros o que no compense el costo de someterse a un proceso anual de evaluación. Además, el sistema ha estado operando por más de 15 años, lo que le debería haber llevado a un grado importante de consolidación y tiempo suficiente para demostrar sus efectos. Sin embargo, los resultados que se observan de la evaluación de impacto realizada por RAND Corporation en 2006 no son promisorios. En síntesis, sugieren que el programa no está teniendo el impacto esperado sobre el aprovechamiento escolar, de acuerdo con sus propias medidas de calidad. Además, se encontraron deficiencias importantes en las pruebas y en el sistema de evaluación. La naturaleza política de CM, manejada centralmente por una comisión mixta SEP-SNTE, en la que los dos actores principales no siempre comparten una visión común, puede explicar en parte que el programa no esté mostrando los efectos que quizá se pensaron podría tener. Un ejemplo de cómo la negociación y compromisos políticos pueden afectar el adecuado funcionamiento del programa para fomentar una meritocracia docente fue la incorporación directa realizada durante los primeros años de CM. Otro elemento de naturaleza política tiene que ver con la lentitud con que procede cualquier reforma o modificación al programa.

Independientemente de lo que en el futuro suceda con CM, el problema raíz para el sector educativo permanece: ¿cómo motivar una mejor labor y esfuerzo docente de una manera costo-efectiva para el Estado? Este objetivo no se cumplió con CM. Para lograr una mejora sustantiva cualquier esquema de incentivos docentes necesitará cumplir con algunas características para poder alcanzar sus objetivos fundamentales en términos de calidad educativa:

1] Ser un sistema realmente meritocrático, en el que quienes se recompensen sean maestros que puedan demostrar capacidades y resultados superiores. Las medidas de evaluación deberán ser diferentes para reconocer las distintas capacidades que deben demostrar maestros con mayor antigüedad o en niveles más altos del programa. También se podría considerar introducir la pérdida del estímulo si el desempeño cae por debajo de un nivel mínimo aceptable.

2] Ser un sistema cuya evaluación docente minimice el ruido estadístico y logre, de la mejor manera posible, desglosar la contribución del maestro al resultado del alumno; en otras palabras, si estos programas van a utilizar medidas del aprovechamiento de los alumnos como determinante de estímulos docentes, dichas medidas deberán reflejar la contribución del maestro al aprendizaje del alumno y no factores socioeconómicos o contextuales.

3] Ver a la labor docente más allá de lo que pueda revelar un examen estandarizado e incorporar otras mediciones de la misma; las pruebas tienen límites en lo que pueden medir. Sobre este punto quizá sea recomendable pensar más allá de un solo examen para medir la preparación profesional o las capacidades docentes a favor de un proceso de evaluación más completo. Estos procesos son mucho más costosos e intensivos que aplicar un examen estandarizado. Sin embargo, se podría pensar en formas para reducir los costos y la cobertura, en aras de una evaluación más confiable y adecuada del desempeño profesional. Por ejemplo, se podría pensar en evaluar únicamente a un grupo reducido de maestros cada año o utilizar consejos regionales de evaluación para descentralizar estos procesos y hacerlos más manejables.

4] Incentivar a un grupo reducido de maestros cada año con la finalidad de que las mediciones puedan ser hechas adecuadamente.

5] No permitir que por su fórmula o mediciones se discrimine implícitamente a maestros que laboren en ciertos entornos, por ejemplo, aquellos que enseñan en escuelas en condiciones de desventaja económica.

6] Asegurar la calidad técnica de la evaluación y la transparencia en la ejecución del programa. Los programas de evaluación docente como CM

deben considerar establecer consejos técnicos y de contenido para supervisar los aspectos psicométricos y estadísticos clave de las evaluaciones, la cobertura de contenidos curriculares, así como el cumplimiento con la documentación necesaria de seguridad, detección de fraudes y otros aspectos esenciales del proceso de valoración, determinación y entrega de estímulos.

Cualquier esquema de incentivos que quiera realmente generar un sistema de recompensas efectivas para el magisterio deberá tener estrategias concretas para atacar cada uno de los puntos anteriores. Una de las principales lecciones que dejó CM es que no basta con tener las estrategias o la visión clara en el papel; no basta con tener un diseño que aparentemente motive la mejora docente. Los detalles se vuelven igual de importantes que el discurso. La forma en la que los esquemas de incentivos docentes se implementan y se aplican en la práctica es determinante para su eventual efectividad.

[5] Economista de RAND Corporation y afiliado de Fundación IDEA: <lucrecia@rand.org>.

[6] Profesor asistente de la Universidad de California, Los Ángeles: <jfmtz@ucla.edu>.

5. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Carlos Mancera Corcuera^[7]

La construcción de una nación más igualitaria, con ciudadanos participativos y libres, tiene entre sus pilares la educación pública. Para desarrollarse ésta requiere financiamiento suficiente y adecuadamente distribuido entre las entidades federativas y regiones del país. Una buena fórmula de financiamiento es necesaria para cumplir con la obligación del Estado de garantizar el derecho de los mexicanos a recibir educación básica, según lo establece el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Históricamente han existido asimetrías marcadas en la contribución que hacen las entidades federativas al gasto en educación. El intento de corregirlas mediante la modificación legal a la fórmula para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) de diciembre de 2007 —artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal— ha significado un retroceso en la búsqueda de la equidad educativa. En el documento se propone una fórmula alternativa que supere las limitaciones de la vigente con el fin de favorecer el desarrollo educativo armónico en el país.

En 1992 se suscribió entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En virtud de la firma de este instrumento, las escuelas de educación básica administradas por el gobierno federal fueron transferidas a los gobiernos de los estados. En este Acuerdo quedó establecido que el gobierno federal aportaría a los estados los recursos necesarios para pagar el costo de operación, incluyendo el capítulo de pago de servicios personales correspondientes a las escuelas transferidas. Asimismo, quedó acordado que el gobierno federal aportaría los fondos requeridos para incrementar la cobertura educativa y elevar la calidad del servicio, especialmente en las entidades que acusaban mayores rezagos.

Posteriormente, en diciembre de 1997, con la inclusión del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se elevó a rango de ley la obligación del gobierno federal de aportar a los estados los fondos necesarios para sostener las escuelas transferidas en 1992. En este nuevo artículo de la LCF se hizo explícito que la Federación pagaría los aumentos salariales y el costo de creación de plazas. Una política progresiva en la distribución del gasto educativo permitió que las regiones donde se registraban mayores rezagos fueran dotadas de las plazas requeridas y que paulatinamente disminuyeran las diferencias de cobertura de educación básica entre los estados.

Un tema que no fue resuelto después de la firma del ANMEB de 1992 ni en la adición del artículo 27 de la LCF en 1997 fue la equidad en las aportaciones de los estados con sus propios recursos. Esta preocupación quedó vigente y fue expresada repetidamente en la Convención Nacional Hacendaria (2004). En 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte de la reforma hacendaria, logró una reforma al artículo 27 de la LCF para que —en aras de una supuesta equidad en el financiamiento educativo, después de un periodo de transición de 15 años— el gasto por alumno convergiera a un mismo nivel en todos los estados.

La fórmula aprobada en 2007 produce un claro efecto regresivo. La equidad debe partir del derecho a la educación y de la obligación del Estado de impartir la educación básica. Es un error suponer que existe equidad en el financiamiento educativo federal a partir de la noción exclusiva de que el gobierno federal debe hacer aportaciones iguales por alumno a todas las entidades federativas, sin distinguir las disparidades existentes. De llevarse esta fórmula hasta sus últimas consecuencias, algunos estados, los más pobres y de más costos en la prestación del servicio, estarán imposibilitados para impartir educación básica a todos sus niños y jóvenes, o bien, lo harán en condiciones sumamente precarias que no darán posibilidades equitativas para el aprendizaje.

El costo más alto de prestar el servicio en los estados de mayor rezago obedece principalmente a que esas mismas entidades tienen alta dispersión poblacional: para prestar el servicio educativo en las localidades rurales pequeñas, con pocos niños en edad escolar, se requiere de un mayor número de maestros por alumno. Además, para lograr el arraigo de los maestros en

las zonas rurales se requeriría pagarles incentivos para que permanecieran en ellas. Se estima que el costo por alumno en las localidades con menos de 2 000 habitantes es alrededor del doble que en las localidades con más de ese número de habitantes. Asimismo, el costo estimado por alumno en educación primaria y secundaria en las localidades rurales es el doble que en las urbanas. Otro aspecto que debe considerarse en la distribución con equidad del gasto educativo federal son las posibilidades financieras de los estados. Si las asignaciones del FAEB por alumno fueran iguales, los estados más pobres tendrían que canalizar a la educación una proporción más alta de su presupuesto que los estados más desarrollados. Este esfuerzo mayor de los estados pobres sería aún más grande al tomar en cuenta que típicamente se trata de entidades con una mayor proporción de población rural a la que es más costoso prestar los servicios.

Una fórmula equitativa de aportaciones —como la que alternativamente se propone— debe considerar los costos de prestación del servicio, según la dispersión poblacional, y las posibilidades financieras de los estados, atendiendo a su ingreso fiscal potencial. Como una *proxy* de este último, la alternativa propuesta considera el Fondo General de Participaciones (FGP).

En las 10 entidades con mayor marginación (Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco y Michoacán), con la fórmula vigente, el promedio ponderado del gasto estatal respecto del FGP aumenta de 24.1% en 2010 a un estimado de 32.3% en 2020, mientras que con la propuesta alternativa pasa de 23.2 a 22.2%. Llama la atención que con la fórmula alternativa propuesta casi no variaría el esfuerzo de gasto estatal de las 10 entidades más marginadas. Ello se debe a que la distribución histórica del FAEB, que no es lejana a la de 2010, ha respondido al principio de equidad plasmado en el artículo 3º y que la fórmula propuesta alternativa recoge, a diferencia de la fórmula vigente que rompe con los principios de equidad del esquema constitucional para la educación.

Un aspecto más es que, con base en la fórmula propuesta, el gasto estatal requerido como porcentaje del FGP muestra variaciones significativas. Estos resultados parecen reflejar los niveles de eficiencia del gasto estatal. Aquellas entidades que tienen un costo total de prestación de servicios inferior al estimado por el modelo de la fórmula alternativa son más

eficientes y, por lo tanto, la proporción de participaciones que deberán utilizar para el pago de los servicios educativos es menor.

De no hacerse una corrección a la fórmula hoy vigente, los estados más castigados podrían enfrentar problemas de diferente naturaleza:

- Dejar de impartir educación básica a todos sus niños y jóvenes.
- Disminuir la dotación de recursos a las escuelas.
- Incumplir con el pago de los aumentos salariales que se apliquen en todo el país.
- Dejar de prestar otros servicios y disminuir la inversión pública.

En vista de la gravedad de cualquiera de estas opciones, lo previsible es que los estados afectados hagan negociaciones individuales con el gobierno federal, para que éste les otorgue fondos de otros ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación que les permitan compensar la pérdida de FAEB. Esta práctica anula la búsqueda de la supuesta equidad, además de que resta transparencia y conduce a la pérdida de claridad sobre las responsabilidades del gasto educativo.

[7] Socio de Valora Consultoría, S.C.: <cmancera@valora.com.mx>.

6. POLÍTICA EDUCATIVA Y ACTORES SOCIALES

Aurora Loyo Brambila^[8]

La política educativa se construye en la confluencia entre la capacidad de iniciativa y de gestión de la autoridad gubernamental y los actores sociales que en su acción apoyan, retrasan, dificultan o modifican esas líneas de acción. Es por ello que los acuerdos celebrados entre el gobierno y los actores sociales constituyen una ventana que nos permite atisbar en esta compleja dinámica. En décadas recientes identificamos tres acuerdos importantes en el subsistema de educación básica: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), el Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002) y la Alianza por la Calidad de la Educación (2008). En los tres casos, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha tenido un papel protagónico.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

El Acuerdo fue un verdadero pacto político que sentó las bases del actual esquema de federalismo educativo, el cual establece las responsabilidades que corresponden a los diversos niveles de gobierno. Existió una firme conducción gubernamental, ya que la agenda de descentralización formaba parte del proyecto de liberalización económica y política del grupo encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

El SNTE efectuó modificaciones en sus estatutos para adaptarse al nuevo contexto. En la negociación que condujo a la firma del Acuerdo y de los convenios que posteriormente se celebraron con las entidades federativas, el Sindicato logró que se resguardara su integridad como organismo nacional y que se incluyeran cláusulas que permitían que el Comité Ejecutivo Nacional mantuviera el control sobre las secciones.

Asimismo, durante el gobierno de Carlos Salinas ocurrieron otros cambios: la Iglesia católica y los empresarios consiguieron ampliar sus espacios y por ello crecieron sus expectativas de tener más participación en la política educativa. Para la Iglesia la apertura provino de los cambios introducidos a los artículos 3, 5, 24 y 130 de la Constitución. Para los

empresarios provino de la receptividad del gobierno a sus planteamientos en torno a cinco aspectos: la capacitación, la descentralización, el apoyo a la educación privada, la participación y la productividad. Como resultado de todo ello podía preverse que en el futuro próximo habría cierto acotamiento del poder del SNTE y se observarían avances en las muy incipientes formas de control social, por medio de la presencia de otros actores en el ámbito de la política educativa. Resulta útil dar el salto de una década para evaluar este pronóstico.

Los efectos de la alternancia y el Compromiso Social por la Calidad de la Educación

El arranque del gobierno de Vicente Fox, el 1 de diciembre de 2000, abrió un abanico de posibilidades para la conducción del sistema educativo. Las nuevas condiciones habían disminuido la capacidad del Ejecutivo federal para definir de manera unilateral las políticas educativas. Cualquier cambio importante requería ahora de la cooperación o, al menos, de la aquiescencia de los 31 gobernadores, de los cuales 25 provenían de partidos distintos al del presidente Fox.

El SNTE estaba interesado en establecer un marco de concertación con el gobierno panista. La apuesta más importante en esta dirección fue el Compromiso, documento muy a tono con el discurso educativo internacional, pero que no establecía metas ni acciones concretas; tampoco señalaba plazos ni identificaba responsables. De cualquier forma, el Sindicato consiguió refrendar ante la opinión pública su poder y mostrar el vínculo personal entre la dirigente sindical, Elba Esther Gordillo, y el Presidente de la República y su esposa. Para los otros signatarios del documento, entre los cuales se encontraban representantes de organizaciones de padres de familia, de cámaras empresariales, de iglesias, etc., no tuvo ninguna implicación, más allá de dejar sentada una laxa sintonía en torno a los temas centrales del documento: la calidad educativa, la evaluación y la participación social.

La Alianza por la Calidad de la Educación

El presidente Felipe Calderón decidió, desde el principio de su mandato, darle al Sindicato una posición clave: la Subsecretaría de Educación Básica,

al nombrar en ese puesto a Fernando González, yerno de Elba Esther Gordillo. Esta decisión recibió críticas incluso dentro de su propio partido. En mayo de 2008 dio un paso más en el mismo sentido, al acordar con el Sindicato la firma de la llamada Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), excluyendo a otros actores. Las bases sobre las que se formuló fueron poco firmes, sobre todo porque se carecía de una agenda educativa clara. Lo anterior se puso de manifiesto en el Programa Sectorial de Educación, que fue un documento de carácter burocrático. Uno de sus rasgos peculiares consiste en que sobredimensiona la importancia de la evaluación y, en cambio, proporciona ideas generales y poco orientadoras con respecto a los fines del desarrollo educativo dentro de un proyecto futuro para el país.

Los resultados de la ACE han sido mixtos, pero la conducción gubernamental ha mostrado debilidad frente al poder sindical, debilidad generada desde la política, por la sorprendente capacidad del Sindicato de influir en los procesos electorales.

Si tomamos en cuenta las experiencias internacionales, la fragilidad de este arreglo se ve con mayor claridad. Y es que si bien la participación de las organizaciones de docentes se observa en todos los países democráticos, éstos no ocupan los espacios reservados a la autoridad educativa. En cambio, en México el SNTE prácticamente cogobierna el subsistema de educación básica. Al examinar la presencia de otros actores concluimos que, si bien han cobrado mayor importancia que en el pasado, no constituyen hoy un verdadero contrapeso al poder sindical.

La organización con mayor visibilidad en los últimos meses ha sido Mexicanos Primero, que se constituyó en 2005. En su consejo directivo y patronato figuran miembros de algunas de las familias más acaudaladas de México. Sus informes, así como sus campañas de comunicación, han conseguido un buen nivel de penetración en la opinión pública, en especial sobre temas relacionados con el magisterio y la evaluación. Mencionamos también el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, Suma por la Educación y el Observatorio Ciudadano de la Educación, entre otros. A estos nuevos actores se agregan otros que han estado de larga data en el debate educativo mexicano. Entre los de mayor tradición se encuentran la Unión Nacional de Padres de Familia y el Episcopado Mexicano.

Acotar el poder del SNTE es un objetivo prioritario para mejorar la educación básica. Para lograrlo no hay otro camino que fortalecer la autoridad educativa, lo que en un sistema democrático implica necesariamente ser capaces de hacer valer criterios técnicos en la formulación e implementación de políticas. Pensar y ayudar a construir las condiciones institucionales y políticas que se requieren para establecer este tipo de autoridad educativa es una tarea urgente de la que debieran ocuparse todos los que se interesan por el futuro de México.

[8] Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <aurloyo@servidor.unam.mx>.

7. POLÍTICA EDUCATIVA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. EL PROGRAMA ESCUELAS DE CALIDAD

Teresa Bracho González^[9]

Desde 1824 México conformó un pacto federal entre los estados, por el cual el gobierno federal poseía la capacidad administrativa para operar diversos servicios y establecer formas y límites en la coordinación con los gobiernos locales. La historia del siglo XX se caracterizó, sin embargo, por una estructura gubernamental altamente centralizada, regida por una estricta relación jerárquica de arriba hacia abajo en la relación Federación-estados-municipios.

¿Cómo se expresa esta conformación en la organización de nuestro sistema educativo? La tensión entre el control nacional y la flexibilidad local en la implementación de políticas educativas son preocupaciones que despuntan a partir del movimiento “descentralizador” del final del siglo XX, que transfirió a los estados la administración de los sistemas educativos, dejando al gobierno federal las tareas de normatividad general, propuesta curricular y evaluación. El inicio del siglo XXI dio paso a proyectos novedosos, como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), el cual hay que comprender desde el contexto de descentralización y las relaciones gubernamentales para identificar algunos avances y retos en la educación.

En México, los procesos de descentralización, los mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y la relación entre el Estado y la sociedad fortalecieron a los gobiernos locales para lograr políticas sociales más eficientes, exigiendo nuevos esquemas en las relaciones gubernamentales y propiciando la existencia de convenios para que las instituciones públicas interactúen y se coordinen, bajo formas distintas de relaciones de autoridad entre los niveles de gobierno.

Analistas del gobierno mexicano afirman que buena parte del siglo XX se caracterizó por un modelo de *autoridad inclusiva*, donde prevalecía una autoridad vertical, jerárquica y centralizada. A principios de la década de

1990, la descentralización administrativa buscó virar hacia un modelo de *autoridad coordinada*, con límites más claros entre las esferas federal y estatal. Desde la teoría, hay un tercer modelo, de *autoridad traslapada*, de autonomía moderada y un alto grado de interdependencia entre los órdenes de gobierno, con esquemas de cooperación, poder limitado y basado en negociación como principal estrategia para alcanzar acuerdos.

La implementación de políticas en un sistema federal implica superar las diferencias de valores y la competencia de intereses particulares, por ello se requiere comprender las particularidades de las relaciones, no sólo entre ámbitos de gobierno sino también entre las instituciones y actores involucrados. En esta interacción se conforman redes intergubernamentales, ya que difícilmente una sola organización podría satisfacer el conjunto de necesidades sociales. De ahí que la formulación de políticas sea cada vez más resultado de la coordinación entre instituciones para satisfacer demandas o necesidades específicas, conformando entidades dinámicas, acuerdos y puntos de equilibrio. Desde esta perspectiva, pueden identificarse patrones de relaciones entre actores independientes, capaces de formular y desarrollar estrategias cooperativas, que toman decisiones, y están basados en la negociación, dejando atrás la imposición del modelo jerárquico tradicional.

México en contexto: la descentralización educativa y el caso del Programa Escuelas de Calidad

La reforma a la educación básica buscó modificar los sistemas educativos para reducir costos, ampliar oportunidades y lograr ciudadanos mejor preparados. Ésta incidió en la integración del ciclo básico obligatorio, la federalización educativa y la creación de la Carrera Magisterial, con importantes cambios constitucionales y consecuencias relevantes en la estructura del sistema. Otras acciones modificaron insumos educativos como la reorganización curricular de la primaria, la reforma de los libros de texto nacionales, gratuitos y obligatorios, y los sistemas de capacitación del magisterio, por mencionar sólo algunos de los cambios que el sistema educativo abordó y resolvió con algún grado de éxito.

En 2001, en este contexto de reestructuración de políticas educativas, surge el Programa Escuelas de Calidad con el objetivo de realizar cambios a

nivel escolar mediante la generación de proyectos de desarrollo propios, a partir de la experiencia, talento y creatividad de los maestros. El PEC identificó problemas para mejorar la calidad del aprendizaje generados desde el propio sistema educativo, tales como el estrecho margen de la escuela para tomar decisiones; la insuficiente comunicación entre agentes escolares; las prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas; la escasa participación social en las tareas de planeación y seguimiento de las actividades escolares; excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directivos para ejercer un liderazgo; el uso ineficiente de los recursos disponibles, así como las deficiencias en infraestructura y equipamiento.

Inicialmente, el PEC se propuso transformar la organización y el funcionamiento de las escuelas públicas, institucionalizando una cultura de planeación y evaluación mediante la reflexión colectiva a partir de un modelo de gestión que impulsara las decisiones al interior de los centros educativos y apoyara la innovación. Hacia el segundo año de operación, el PEC reconoció que esta forma de operar propiciaba una novedosa relación en los gobiernos federal, locales y las escuelas. Ello dio paso a una nueva mirada en la estructura de administración de la educación y transformó formas de ejercicio de poder y control en el nivel estatal y las escuelas.

El PEC apoya las decisiones de cada plantel a favor de la calidad de los servicios educativos y los resultados de aprendizaje de los estudiantes mediante el otorgamiento directo de recursos económicos. De este modo, el centro escolar deja de ser un apéndice del aparato administrativo y deviene un espacio de toma de decisiones en la comunidad. La administración directa de los recursos por parte de las escuelas supone una atención adecuada y eficaz de las necesidades educativas, así como una mejor manera de resolverlas. Esta nueva autonomía va acompañada de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación del desempeño, a partir de los resultados logrados, no de procedimientos administrativos o burocráticos.

El PEC apostó a la mejora de las escuelas mediante la inclusión responsable de todos los miembros de la comunidad escolar involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esta estrategia fortalecería la acción colectiva, favoreciendo la cooperación bajo normas de reciprocidad a partir de un proyecto escolar común. Se inhibieron los incentivos individuales (ya

que el recurso se dirige a la escuela, no a la remuneración de directivos o docentes). Esto, a mi juicio, fue una de las principales virtudes en la concepción del programa. En este contexto, es indispensable que haya claridad en las funciones y los resultados deseados por parte de los involucrados, así como contar con la información y las capacidades suficientes para su realización.

De este modo, el PEC podría definirse como un modelo de relaciones intergubernamentales de tipo de autoridad de traslape caracterizado por una operación que involucra los tres niveles de gobierno, incluyendo en el modelo de cooperación a la Secretaría de Educación Pública, los gobiernos y secretarías de Educación estatales y las coordinaciones generales del PEC en las entidades federativas, los gobiernos municipales y las escuelas (jefaturas de área, supervisión escolar, etc.); una autonomía transparente por medio de mecanismos de rendición de cuentas para cada uno de los actores, y la negociación como el elemento para distribuir equitativamente el poder entre los involucrados.

Para finalizar, la concepción del PEC permitió identificar la dificultad para armonizar las capacidades financieras estatales con sus recursos organizacionales y de gestión, la ausencia de sistemas de información para la toma de decisiones y la falta de una cultura de evaluación de resultados, así como las desigualdades educacionales entre estados y regiones.

Con independencia de otros efectos, el programa produjo un resultado positivo no esperado: redefinió la relación de la acción y la administración educativa poniendo en el centro de la acción pública a las escuelas, favoreciendo la descentralización y generando una nueva visión en la formulación de los programas federales en favor de la calidad educativa y el aprendizaje.

[9] Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México: <teresa.bracho@flacso.edu.mx>.

8. GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO FEDERALIZADO, 1992-2010

Alberto Arnaut^[10]

En 1992 se federalizó o descentralizó el sistema de educación básica y normal de México y de esa manera concluyó un largo proceso centralizador que comenzó en el siglo XIX y se acentuó a partir de 1921, con la fundación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en la que llegó a recaer la múltiple responsabilidad de financiar y administrar de manera directa la mayor parte de la educación básica y normal, y la regulación técnica del conjunto del sistema en esos niveles educativos. La decisión de federalizar la educación básica y normal quizá obedeció principalmente a que se había producido una sobrecarga de responsabilidades y demandas sociales sobre un solo centro, cada vez más ineficaz.

La federalización del sistema se consumó en un solo día, el 18 de mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de Educación Básica (ANMEB), firmado por la SEP, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los 31 estados de la República. Con base en el ANMEB, el gobierno federal transfirió a los estados la operación de las escuelas de educación básica y normal que hasta entonces habían permanecido bajo su administración directa. Además, les transfirió la relación laboral de todo el personal docente, directivo y administrativo que se desempeñaba en todas las oficinas y las escuelas transferidas. Poco tiempo después, en 1993, se promulgó una nueva Ley General de Educación (LGE) que, entre otras cosas, redefinió las atribuciones educativas de cada uno de los órdenes de gobierno. El nuevo marco jurídico reservó como atribución exclusiva del gobierno federal principalmente las tareas de planeación, regulación, evaluación, determinación de contenidos educativos y todas aquéllas necesarias para garantizar la unidad del sistema educativo nacional. A su vez, reservó como atribución exclusiva para los estados la operación de los servicios de educación básica y formación de maestros para este nivel educativo.

Aunque permanecieron algunos de los rasgos centralistas del sistema, la federalización de 1992 implicó un cambio significativo en la gestión del sistema. En adelante, la SEP tendrá como responsabilidad principal la conducción de un sistema escolar de educación básica que ya no está predominantemente bajo su administración directa, sino de los gobiernos de los estados. Al mismo tiempo, la federalización y, en general, la redistribución de la responsabilidad educativa también provocó una serie de transformaciones en la administración educativa federal, en las de los estados y en la relación entre ambas.

Nueva gestión híbrida y diferenciada

La federalización de 1992 planteó la necesidad de hacer cambios a la administración educativa federal y las administraciones educativas de los estados, con el fin de asumir las responsabilidades que les fueron reservadas por la LGE. En el ámbito federal sobresale la reestructuración de la SEP, en la que destaca la creación de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, a la que se encomendó principalmente la normatividad del sistema, y la intensificación de las acciones de evaluación, primero mediante el fortalecimiento de la Dirección General de Evaluación y, después, con la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Por su parte, los estados crearon o transformaron sus respectivas administraciones educativas no sólo para asumir las nuevas responsabilidades que les fueron transferidas, sino también para reasumir la gestión del sistema educativo estatal en su conjunto, desde la inicial hasta la superior. La transformación más radical ocurrió en un poco más de la mitad de los estados que, antes de la federalización, no contaban desde hacía varias décadas con una administración propia de servicios de educación básica (pues en ellos estos servicios habían llegado a ser predominante o exclusivamente federales).

La nueva estructura de atribuciones educativas de los dos órdenes de gobierno exigió una mayor comunicación, coordinación y cooperación entre la administración educativa federal (la SEP nacional) y las nuevas administraciones educativas de los estados, tanto en la gestión rutinaria de los principales componentes del sistema educativo, como en lo relativo a la gestión de las reformas y la innovación educativa.

Más allá de la letra del ANMEB y la LGE, la transferencia de nuevas responsabilidades político-administrativas a los estados también implicó la transferencia de una serie de nuevas responsabilidades en la conducción estrictamente educativa de sus respectivos sistemas escolares. Esto sucedió así porque la reforma político-administrativa (la federalización) se dio en paralelo con una vasta reforma educativa (curricular) y porque en el ámbito más cercano a las escuelas es muy difícil distinguir entre gestión administrativa y pedagógica.

A partir de la federalización se ha configurado un modelo de gestión híbrido y diferenciado del sistema educativo nacional. Híbrido, porque los distintos componentes del sistema y sus programas ahora están bajo la gestión combinada de la administración federal y la estatal. Diferenciado, porque la gestión de cada componente del sistema y de los programas educativos innovadores se realiza de distintas maneras. Además, la gestión de cada uno de estos componentes se resuelve en forma distinta (a veces, muy distinta) en cada uno de los estados y, a veces, en cada uno de los subsistemas y modalidades escolares.

Supervisión y apoyo académico

En las últimas dos décadas el problema de sobrecarga de demandas que se buscó resolver mediante la federalización se ha trasladado, en varios aspectos, del centro nacional (la SEP) al centro de la administración educativa de cada estado e incluso a la supervisión escolar y aun a las propias escuelas. Este deslizamiento de la sobrecarga se debe a la operación del sistema educativo federalizado que, además de reorientar la demandas sociales hacia los estados, ha trasladado a las nuevas administraciones educativas estatales un segmento significativo de las demandas provenientes del interior del propio sistema educativo y de su entorno, como son las demandas salariales, laborales y profesionales de los maestros y su representación sindical. El deslizamiento de la sobrecarga del centro hacia la periferia del sistema también se debe a otros factores que tienen su origen en el centro, como es el impacto que ha tenido la gestión de los programas educativos nacionales sobre la estructura y operación de las administraciones educativas estatales. Se trata de diversos programas federales coordinados —a menudo, de manera desarticulada— por distintas áreas de la administración central y organismos desconcentrados y

descentralizados de la SEP, y que están llegando a las escuelas a través de distintas áreas de las administraciones educativas estatales. La desarticulación en el centro federal ha provocado la sobrecarga y desarticulación en el centro de la administración educativa de cada estado. Además, desde el centro nacional y el centro de cada estado se ha provocado una sobrecarga de nuevas exigencias a los supervisores escolares y a las propias escuelas.

La federalización y la reforma educativa en varios frentes hicieron visibles diversas rigideces y debilidades en el ámbito de la supervisión escolar y el apoyo académico a las escuelas, que prácticamente no fueron tocados por la reorganización de 1992 ni por las reformas administrativas que le antecedieron, y que están regulados por un marco jurídico laboral obsoleto. Por otra parte, a pesar de que ha aumentado su número y su carácter estratégico, el personal de apoyo técnico-pedagógico se encuentra disperso en distintas instancias y programas educativos, y está en una especie de limbo administrativo y laboral, pues generalmente se trata de personal docente comisionado en una función que no corresponde a su nombramiento formal, dado que su cargo y función no están previstos en los catálogos de puestos ni en los tabuladores escalafonarios.

Gestión curricular

La LGE ratificó como atribución exclusiva del gobierno federal (que seguiría ejerciendo principalmente mediante la SEP) la elaboración de los planes y programas de estudio de educación básica y normal, la elaboración de los libros de texto gratuitos de primaria y la autorización de libros de texto para secundaria. Al mismo tiempo, el nuevo marco jurídico introdujo algunos matices novedosos en la gestión curricular. Por ejemplo, una reforma constitucional dispuso que, en la definición de los planes y programas de estudio, el gobierno federal “considerara la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación” (artículo 3º). Además, estipuló que las autoridades educativas de los estados también podrían proponer a la SEP “contenidos regionales”. La LGE también abrió la posibilidad de impartir educación “con programas y contenidos particulares”, de acuerdo con las necesidades educativas de la población, y la de adaptar el currículo nacional a las necesidades y características de algunos grupos específicos de la población “para

responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como para la población dispersa y grupos migratorios”.

En los últimos 20 años ha habido diversas reformas curriculares: la del conjunto de la educación básica en 1992, preescolar en 2004, secundaria en 2006 y, de nuevo, primaria en 2008. A pesar de la apertura normativa a la participación de los estados y otros actores sociales, el diseño curricular permanece bajo el resorte casi exclusivo de la SEP. No obstante, los estados han aumentado su participación en la selección de los libros de texto gratuitos de secundaria y de los acervos para las bibliotecas escolares y de aula. Por otra parte, a pesar de la apertura normativa hacia la diversificación curricular, en la educación básica prevalece un currículo nacional y uniforme, con la excepción de los programas que se han desarrollado desde la década de 1970, como son la educación comunitaria, indígena, telesecundaria, especial y para adultos. Además, varios investigadores educativos han advertido que el uso excesivo de la evaluación educativa puede deformar el currículo, pues las escuelas podrían comenzar a orientarse, no a la realización de los objetivos curriculares, sino principalmente por el afán de obtener buenos resultados en las evaluaciones externas a las escuelas; además, han advertido que estas evaluaciones, a menudo, al igual que el currículo nacional, no contemplan las diversas condiciones de las escuelas y de los contextos en las cuales están insertas.

Gestión del sistema de formación de maestros

La LGE reservó como atribución exclusiva del gobierno federal la de “determinar para toda la República los planes y programas de estudio para normal y formación de maestros de educación básica” y “regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y mejoramiento profesional para maestros de educación básica”. A su vez, reservó como atribución exclusiva de los estados “prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y mejoramiento profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones que la SEP determine”.

En lo que respecta a la formación inicial de maestros, el gobierno federal ejerce sus atribuciones principalmente por medio de la SEP. Por su parte, los

estados asumieron la administración de las instituciones formadoras de maestros que operaban en sus respectivos territorios y que, hasta entonces, habían estado bajo la administración del gobierno federal, entre las que sobresalen las normales rurales y las unidades a distancia de la Universidad Pedagógica Nacional.

En 1997 la SEP puso en marcha un Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales (PTFAEN) que comprendió, además de la reforma curricular de la enseñanza normal, una serie de acciones orientadas a la actualización y perfeccionamiento profesional del personal docente de las escuelas normales, el mejoramiento de la planta física y el equipamiento de tales escuelas, y una estrategia orientada hacia la transformación de la gestión institucional y la regulación del trabajo académico de las escuelas normales.

En cuanto a la formación continua, a diferencia de la educación básica y normal, la federalización de la formación continua no implicó tanto una transferencia de escuelas, sino un esfuerzo orientado a regular e intensificar las acciones en este campo, a promover una mayor cooperación entre los dos órdenes de gobierno y a construir un nuevo andamiaje institucional para configurar un sistema nacional y los sistemas estatales de formación continua. Uno de los instrumentos estratégicos fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Actualización Permanente (Pronap), que tenía como principales componentes la oferta de cursos nacionales, el fortalecimiento de las instancias estatales de formación continua y la fundación de más de 500 centros de maestros en el país.

La conducción del sistema de formación continua es muy compleja, porque en él participa una gran diversidad de actores, dependencias, escuelas y otras agencias educativas públicas, autónomas y particulares de educación básica y superior, que obedecen a imperativos, necesidades y racionalidades muy heterogéneos, y en torno a los cuales se ha desarrollado una serie de intereses profesionales, institucionales, burocráticos y corporativos. Además, la formación continua generalmente está asociada con las condiciones laborales y salariales de los maestros, que están sometidos a una permanente negociación con la representación sindical y están reguladas por el antiguo escalafón, la carrera magisterial y otros escalafones no escritos.

A pesar de las dificultades apuntadas, la federalización, el PTF AEN y el Pronap han ido configurando una nueva gestión del sistema de formación de maestros. Entre otras cosas, han propiciado nuevas formas de cooperación entre la administración educativa federal y las de los estados, y han aumentado la capacidad de la SEP para conducir el conjunto del sistema nacional de formación de maestros y la capacidad de las administraciones educativas estatales para conducir sus respectivos subsistemas.

Gestión laboral y representación sindical

Después de la federalización de 1992, la SEP y la dirección nacional del SNTE siguieron protagonizando, año con año, la negociación salarial para todos los maestros oficiales del país, a pesar de que desde entonces la mayoría pasó a depender de los gobiernos de los estados. Esta negociación tiene consecuencias no sólo para el personal docente y no docente que permanece bajo la administración federal, sino también para aquel transferido a los estados y para el que ya dependía de los estados desde antes de la federalización. Después de cada negociación nacional, se realiza otra negociación en el ámbito de cada estado, entre la autoridad educativa estatal y la representación sindical local, que en algunos estados está compuesta hasta por dos o tres secciones del SNTE, por diversas expresiones sindicales contrarias a las direcciones de este sindicato y aun por sindicatos ajenos al sindicato nacional. Esta múltiple negociación ha provocado una creciente presión financiera y política sobre los gobiernos estatales, porque además del impacto de la negociación salarial nacional sobre sus finanzas (por la extensión de las concesiones nacionales al personal que sostiene con recursos propios), tienen que hacer un gasto adicional para atender, en negociación local, las demandas sindicales del conjunto del personal que ahora está bajo su dependencia.

Contra lo que se esperaba o temía, la federalización educativa no debilitó al SNTE, sino, por el contrario, se fortaleció por la dinámica del sistema educativo federalizado, el surgimiento de algunos conflictos magisteriales y por otros factores de orden político. El SNTE se ha mantenido como el principal grupo de presión en el sector educativo, sobre todo en el ámbito de la educación básica y normal, y se ha consolidado como cogestor y cogobernante del sistema educativo, tanto en el ámbito federal como en el de los estados.

Conclusiones

La federalización educativa resolvió —así sea parcialmente— el problema de sobrecarga en el centro nacional. En los estados, cuando no se han limitado meramente a recibir y continuar la operación de los servicios transferidos, las nuevas administraciones educativas estatales han consolidado su capacidad para conducir y transformar sus sistemas educativos.

En la gestión del sistema persisten algunos antiguos problemas que no fueron tocados por la reorganización de 1992: la inequidad en las finanzas educativas, la debilidad de la supervisión escolar y el apoyo académico a los maestros, y la confusión entre la dirección educativa y la representación sindical del magisterio.

En los últimos años también surgieron otros problemas originados por el propio sistema federalizado, entre ellos la desarticulación de las áreas que gestionan cada componente del sistema y de los diversos programas educativos innovadores. Además, aún hay poca participación de los estados en la definición de la política educativa nacional, particularmente con relación al diseño curricular.

Más allá de los problemas que persisten y de las capacidades y dificultades agregadas por la federalización, la gestión de la educación básica y normal del país está atravesada por una serie de tensiones que son muy difíciles de resolver. Son tensiones estructurales, inevitables, persistentes o recurrentes. Por eso, la gestión del sistema educativo es esencialmente una gestión de tensiones que no se pueden resolver mediante su supresión. Allí van a permanecer. A lo más que se puede aspirar es a transformarlas en tensiones productivas y evitar que provoquen la caída en el rendimiento o la parálisis de las administraciones educativas.

[10] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <aarnaut@colmex.mx>.

9. LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: SU CONSTRUCCIÓN SOCIAL DESDE EL MÉXICO INDEPENDIENTE HASTA NUESTROS DÍAS

Lorenza Villa Lever^[11]

*Orígenes, desarrollo y consolidación de la educación media superior
(1821-1989)*

La educación media superior (EMS) empieza en México con la creación, en 1867, de la Escuela Preparatoria por Gabino Barreda, la cual pone las bases para que este tipo de enseñanza se defina con dos objetivos primordiales: dotar a los estudiantes de una formación intelectual fundada en la experimentación y el raciocinio, amplia y laica, y orientarlos hacia una profesión. En México, la preparatoria fungió en sus inicios como un mecanismo de estratificación social fundado en las desigualdades sociales e individuales, pues al mismo tiempo que se erigía en una barrera social, otorgaba un mismo estatus u horizonte a quienes lo conseguían, pues los ponía en situación de igualdad, independientemente del logro individual en los exámenes y del origen social. En palabras de Bourdieu, ese diploma podía ser considerado como una “garantía contra el arbitrario” porque al mismo tiempo que legitimaba la discriminación, justificaba las diferencias sociales a partir del valor que otorgaba al nivel alcanzado y atestiguado por el mismo.

Desde sus inicios hasta 1989, el nivel medio superior, al mismo tiempo que se diversifica, se fragmenta y la diversidad observada establece una jerarquía entre el bachillerato general, el bivalente y el profesional, en la que el primero es el más aceptado e importante y el último el más depreciado. Esta fragmentación jerarquizada de la EMS constituye una construcción social que no tiene que ver solamente con los distintos planes de estudio, sino también con las trayectorias escolares que orientan a diplomas diferentes —cuyo reconocimiento es distinto y diferenciado, pues tiene grados de aceptación diversos en el mercado de trabajo—, que están regidos por distintas categorías, pues suponen una inserción social específica de acuerdo con las diferencias de currículo, y que conduce a la

obtención de un diploma heterogéneo de EMS, dando como resultado la segmentación del nivel; cada modalidad tiene su manera de acreditar los estudios, los alumnos que se inscriben en cada tipo de EMS tienen orígenes socioculturales distintos y las historias escolares particulares y sus posibilidades de futuro están estrechamente relacionadas a la modalidad estudiada.

Diagnóstico: en vías de buscar la coordinación y la calidad del nivel medio superior (1989-2006)

Ampliación de la cobertura con equidad

A partir de 1990, aunque la matrícula de la EMS sigue creciendo mucho en términos absolutos, en términos relativos el crecimiento no es el mismo que en décadas anteriores. El esfuerzo desplegado por el Estado, particularmente desde los años setenta, fue muy grande; sin embargo, resultó insuficiente: en 1990 quedaban fuera de la EMS más de seis de cada 10 jóvenes en edad de estudiar (36%), a pesar de que la matrícula había crecido sensiblemente por el aumento de la absorción de egresados de secundaria, que llegó a 75.4%, y la eficiencia terminal no era satisfactoria, pues en la opción general apenas terminaban seis de cada 10 alumnos y en la terminal poco más de tres estudiantes de cada 10. La educación tecnológica no había aumentado su participación proporcional con relación a la EMS general, debido particularmente a dos razones: no favorecía la movilidad interinstitucional y mostraba poca flexibilidad para adaptarse a las necesidades del sistema productivo.

En los dos sexenios siguientes, la política educativa nacional subrayaba la necesidad de consolidar un sistema de educación media superior que hiciera posibles mejores indicadores de calidad, pertinencia y equidad: en el año 2000, a pesar de la alta tasa de crecimiento sostenida, se atiende a menos de la mitad (47.6%) de la población entre 16 y 18 años, aunque hay un aumento del número de docentes y de planteles incorporados, debido sobre todo a políticas de descentralización del Colegio de Bachilleres y del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Finalmente, en el sexenio 2001-2006 continúa a nivel nacional la ampliación de la matrícula, particularmente en el servicio público de la EMS, y hay una atención a la demanda más amplia.

No obstante los avances, si se analiza la relación entre la edad y el año escolar cursado, podemos decir que en el ciclo escolar 2004-2005, tan solo había 34.5% de jóvenes en el primer año del nivel con edad de 15 años y que a los 17 ya sólo se había inscrito 18.8%. Estas cifras nos revelan un inmenso problema: el sistema educativo es incapaz de incorporar a los jóvenes de manera suficiente, pero una vez que están adentro, es igualmente incapaz de retenerlos en las aulas. Por otro lado, la matrícula se distribuye de manera desigual entre las regiones del país, lo que ahonda la inequidad del servicio prestado. Los índices de cobertura y equidad son muy asimétricos y en la mayoría de los casos muy pobres, lo que refleja que en nuestro país no ha existido una política de Estado que reconozca la educación como el eje del desarrollo ni ha otorgado al nivel medio superior la importancia que merecen.

En síntesis, en los tres sexenios que van de 1989 a 2006 los indicadores de rendimiento de la EMS muestran deficiencias: ante el aumento de la tasa de absorción de los estudiantes de secundaria, la cual se ha incrementado hasta muy cerca de 100%, ha habido insuficiencia en las tasas de atención a la demanda, que permanecen bajas. La eficiencia terminal no se ha modificado significativamente y sigue siendo muy baja, particularmente en el profesional técnico. Los índices de deserción y reprobación no se modifican desde 1980. El paso de la educación básica obligatoria a la EMS continúa dependiendo de las posibilidades económicas que tiene cada individuo o familia. Lo que resulta natural entre los jóvenes que pertenecen a las clases medias y altas no lo es entre los grupos urbanos marginales, rurales e indígenas, es decir, entre los estratos socioeconómicos bajos, ya que existe una relación estrecha entre los ingresos familiares y el logro académico, lo que segmenta la EMS.

Calidad de la educación media superior

La calidad de la educación media superior será analizada a partir de tres ejes: la diversidad curricular del nivel y las reformas emprendidas en las distintas modalidades e instituciones; la capacitación y actualización de los maestros, y la pertinencia de la educación impartida.

Diversidad curricular y reforma educativa. A principios de los años noventa, la gran diversidad curricular existente propicia la rigidez del

subsistema, dificulta la equivalencia de estudios entre los estudiantes y no permite la acreditación del conocimiento adquirido en la vida práctica.

En el sexenio de Zedillo se pretende que la formación ofrecida contemple: un núcleo común de asignaturas que propicien una cultura general, materias que preparen al joven a la continuación de estudios superiores y un núcleo de formación para el trabajo. A finales del sexenio se hace un diagnóstico que dictamina que los planes y programas de estudio conservaban sus contenidos y características, a más de 15 años de la modificación total del tronco común del bachillerato tecnológico, y que se habían hecho sólo modificaciones parciales a su estructura curricular durante la última década. Las opciones del bachillerato no habían logrado ofrecer respuestas suficientes y efectivas a las necesidades de su naturaleza general y propedéutica, no proporcionaban al estudiante una formación renovada que los hiciera más aptos para su inserción en nuevas áreas profesionales. La modalidad bivalente o la opción técnica profesional, pese a la amplia diversificación de las áreas que conforman la oferta, no siempre respondía con pertinencia a las necesidades del mundo del trabajo.

Para el sexenio de Fox se propone, entre otras políticas para mejorar la calidad de la EMS, la reforma del currículo de las distintas modalidades, para que contribuyan a la articulación y la flexibilidad del sistema, según los intereses de los estudiantes y las necesidades del país. Esta reforma se diseñó para que cada modalidad se oriente con énfasis diferentes, ya sea a la consecución de estudios superiores, ya sea al mercado de trabajo. Si se les compara en sus principales componentes, se puede decir que en las tres modalidades: una parte del programa está orientada a la educación común para todos los estudiantes; el programa contempla contenidos destinados a la educación para el trabajo y cada escuela podrá programar algunas horas a la semana para actividades elegidas por ellas mismas. Sin embargo, la estructura de los currículos no permite una real diversidad en los planes y programas porque sus contenidos están definidos de acuerdo con las disciplinas científicas y según el conocimiento codificado, considerados como los ejes más importantes y reconocidos. Esta manera de abordar el conocimiento manifiesta sus límites cuando se habla de cambios o de logro de objetivos ambiciosos.

La formación de los docentes de la educación media superior. La formación de los docentes de la EMS es uno de los talones de Aquiles del subsistema. A principios de los años noventa se señalaba a la capacitación y actualización de los docentes como insuficientes y durante la gestión de Zedillo se propuso elaborar un perfil básico para el alumno y otro para el docente, sobre los que se apoyarían los programas de formación y actualización; en el sexenio de Fox, más que poner en marcha el Programa Nacional de Formación y Actualización de Profesores de Educación Media prometido, se implementó un programa de educación continua para la formación y actualización docente, en el que según datos de la SEP participaría anualmente un alto porcentaje de profesores del nivel medio superior.

Integración, coordinación y gestión del nivel. A principios de los años noventa se señaló que la vinculación del nivel con las necesidades sociales y con el sector productivo no era el deseable y se propuso lograr una coordinación más efectiva con miras a permitir la colaboración interinstitucional para mejorar el funcionamiento y desarrollo del nivel. Para ello, en 1991 se crea la Comisión Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (Conppems) y poco después en cada estado se forma la Comisión Estatal de Planeación y Programación de la Educación Media Superior cuyo objetivo es atender las deficiencias de cada entidad, aunque al lado de esas nuevas comisiones siguen funcionando los diferentes tipos de control que siempre han manejado la educación media: el federal, el estatal, el autónomo y el particular. En 1994 la Conppems se transforma en la Comisión Nacional de Educación Media Superior, con objeto de coordinar la atención a la demanda, los programas y los planes de estudio y la evaluación del nivel.

En el siguiente sexenio, Zedillo se propone armonizar la oferta y la demanda para evitar la competencia entre instituciones; vincular a la educación tecnológica con los sectores productivos; implantar el Modelo de Educación Basado en Competencias, mediante la aplicación de las Normas Técnicas de Competencia Laboral, y dar mayor autonomía y transparencia a la gestión y al gasto de los recursos.

Finalmente, en el sexenio 2000-2006 se propusieron ocho políticas, entre las que destaca la necesidad de abrir una Subsecretaría de Educación Superior, creada el 21 de enero de 2005, con los objetivos de definir la

identidad del nivel, buscar la coordinación entre las diferentes modalidades y los distintos tipos de programas existentes, orientar y dar vigor a los esfuerzos formativos dirigidos a los jóvenes, y aumentar la atención a la creciente demanda. No obstante, la conjugación de la diversidad de modalidades, instituciones, coordinaciones y tipos de control hace difícil resolver algunos problemas que perduraban en 2006.

En el sexenio actual (2006-2012) se ha emprendido una Reforma Integral del Bachillerato, que busca consolidar un sistema nacional de educación media superior, misma que gira en torno a cuatro ejes: 1] la construcción e implantación de un Marco Curricular Común; 2] la definición y regulación de las distintas modalidades que se ofrecen; 3] la instrumentación de mecanismos de gestión que definan estándares y procesos comunes; 4] un modelo de certificación nacional que sirva de evidencia de la integración de sus distintos actores en un Sistema Nacional de Bachillerato.

Líneas de acción

A pesar de los esfuerzos del sistema educativo y del Estado por diversificar e innovar este nivel, los resultados muestran que hubo desarrollo no planeado, resultado de la sola atención a la demanda social creciente, sin políticas orientadas a aumentar la escolaridad de la población y a mejorar la eficiencia terminal del nivel y la calidad de la educación. Ésta es una tarea pendiente.

En ese sentido, se puede hablar de una democratización cuantitativa de la enseñanza, porque es claro el aumento en el porcentaje del grupo de edad que actualmente accede a la EMS, mas no de una democratización cualitativa, pues no se ha logrado que la igualdad de oportunidades frente a la escuela sea una realidad y que los itinerarios escolares de los jóvenes no dependan solamente de su mérito escolar, es decir, del talento o el esfuerzo del individuo, cuando es sabido que en México hay una relación estrecha entre el logro educativo y el nivel de ingreso familiar, que está estrechamente relacionado con el nivel sociocultural.

Por otro lado, a partir de la séptima década del siglo XX, el nivel crece como nunca antes y sufre una fragmentación curricular, consecuencia de una malentendida especialización técnica, lo que ha impedido replantear una EMS que dé respuesta a la demanda masiva y heterogénea de jóvenes en

edad de cursarla. Actualmente, la EMS es considerada como condición indispensable para ingresar a un trabajo formal o para tener una mejor perspectiva de empleo; aunque sabemos que la educación no asegura el empleo —ni es su objetivo ni su campo de acción—, es un hecho que los jóvenes que abandonan la EMS se quedarán con una formación precaria y con mayores posibilidades de percibir un salario pobre o de ser desempleados. En ese sentido, el hecho de contar con estudios de nivel medio superior sigue funcionando como garantía contra el arbitrario que justifica la discriminación y las diferencias sociales.

Hasta ahora la EMS no ha sido capaz de plantear respuestas a la demanda masiva y heterogénea de los jóvenes que la solicitan y tampoco ha resuelto sus problemas de calidad, relevancia y pertinencia. La reforma actual, que está en proceso, retoma muchas de las ideas que ya se venían expresando desde años atrás, particularmente las relacionadas con el terreno curricular, la organización de las modalidades y las horas destinadas a las distintas orientaciones del bachillerato, el esfuerzo por definir el nivel medio superior de manera que sean claras las diferencias competitivas entre instituciones y un esfuerzo de coordinación respetando la diversidad.

En este contexto de cambio, sería necesario impulsar estrategias para: 1] evitar que los alumnos que frecuentan los distintos tipos de modalidad provengan de orígenes socioculturales diferenciados; 2] impedir que los distintos planes de estudio orienten a los jóvenes a salidas socialmente diferenciadas y que su futuro laboral quede definido por el tipo de EMS frecuentado, y 3] pensar una política de reposicionamiento de la EMS en el país, que dé respuesta a la actual demanda masiva y heterogénea de jóvenes, sin diferenciarlos ni establecer jerarquías entre ellos, pues mientras la diversidad curricular esté cruzada por el origen socioeconómico y mientras no haya resultados de calidad semejante en los distintos contextos que caracterizan a quienes la demandan, el diploma nacional de bachillerato difícilmente tendrá una sola significación.

[11] Investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Iberoamericana y del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <lorenza@servidor.unam.mx>.

10. AVANCES Y TRANSFORMACIONES EN LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

Miguel Székely Pardo^[12]

La educación media superior (EMS) de México al inicio del siglo XXI es un ámbito de grandes retos, pero también de grandes oportunidades para el país. En cuanto a los desafíos, en 2007 la EMS presentaba las mayores carencias de todo el sistema educativo. Probablemente el indicador más contundente es que era el nivel con mayor deserción, cercana a 40%. Y quizá lo más dramático e ilustrativo de sus deficiencias es que la principal causa de deserción, según los propios jóvenes que deciden dejar el bachillerato, es que la escuela no les gusta, no les sirve o no responde a sus intereses y necesidades. La falta de recursos económicos es el segundo motivo.

Por décadas la EMS se caracterizó por su desarticulación y dispersión, así como por la carencia de programas y políticas públicas que le dieran sentido e identidad. Entre los abundantes indicadores destaca que se contaba con más de 200 planes de estudio distintos y prácticamente inconexos; paradójicamente, no existía movilidad ni tránsito entre dichos subsistemas. Es decir, si un estudiante comenzaba sus estudios en alguna modalidad, tenía que volver a iniciar el bachillerato si deseaba cambiarse a otra opción.

La EMS también ha sido tradicionalmente la de mayor reprobación y repetición, lo cual se refleja en la trayectoria posterior de sus egresados. Aun entre quienes logran graduarse, solamente 50% continúa con la educación superior; la mayor tasa de desempleo entre toda la población de México se observa precisamente en los jóvenes de 18 años que egresan del bachillerato (8.5%) y, en promedio, un recién egresado tarda al menos ocho meses en encontrar su primer empleo.

Estos indicadores reflejan la urgencia de atender a este nivel educativo. Sin embargo, el reto actualmente es aún mayor, pues precisamente en la primera década del siglo XXI es cuando México tiene el número más grande

de jóvenes en toda su historia. Esto implica la mayor presión de demanda por estos servicios que haya habido y que seguirá en aumento.

La EMS constituye también una gran oportunidad. De hecho, la presión demográfica puede convertirse en una “ventana de oportunidad” si el país es capaz de ofrecer una educación de calidad a los jóvenes en la edad crítica de 15 a 18 años, que es el rango en el que se cursa normalmente este nivel. El aprovechamiento de esta “ventana” tendrá impacto en al menos tres ámbitos que conformarán el rostro del país en el futuro. El primero es la consolidación de la democracia y la construcción de ciudadanía, ya que al integrarse al bachillerato los estudiantes están en las primeras etapas de su adolescencia, pero al egresar, aproximadamente a los 18 años, ya son ciudadanos; es decir, cuentan para entonces con derechos y obligaciones. El segundo es la estabilidad y el progreso social, pues los jóvenes en edad de cursar el bachillerato y que tienen la oportunidad de estar en el sistema educativo son menos propensos a la violencia, las adicciones y a otros riesgos que quienes están fuera. El tercero tiene que ver con el desarrollo y la prosperidad. Es en el bachillerato donde los jóvenes comienzan a perfilar su trayectoria profesional, y en la medida en que la educación sea pertinente y de calidad se contará con los recursos humanos necesarios para mejorar los niveles de productividad y competitividad de México.

Ante esta realidad de grandes retos y oportunidades, en el año 2007 se inició un proceso de cambio estructural de la EMS que ha sido posible gracias a la confluencia de cuatro grupos de actores: las autoridades educativas estatales, las autoridades educativas de las instituciones de educación superior (IES), representadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Poder Legislativo y las autoridades educativas federales. El factor de confluencia ha sido la conciencia compartida de la importancia estratégica de la EMS y de la urgencia de modernizarla y ponerla a la altura de las exigencias del mundo actual.

La reforma integral de la educación media superior

El proyecto de cambio para mejorar la calidad de la EMS que han propuesto las autoridades educativas consiste en iniciar una reforma integral para la creación del Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) en un marco de

diversidad. Esta propuesta concilia la necesidad de dotar al nivel de identidad, orden, articulación y pertinencia, con la de contar con diversidad de modalidades y subsistemas. La reforma *no* propone un bachillerato único ni un plan de estudios homogéneo, sino un marco de organización común que promueva la existencia de distintos tipos de bachillerato, en donde la diversidad permita que cada institución se adecue a las características de su entorno, a la realidad de su contexto y a las necesidades e intereses de los jóvenes que atiende.

El respeto al federalismo y a la autonomía universitaria han sido dos premisas fundamentales en el diseño de esta política. De hecho, la participación activa de las autoridades educativas estatales y de las IES a través de la ANUIES ha permitido tomar en cuenta e integrar la propuesta a partir de los avances que ya se habían manifestado en diversos estados de la República y universidades. Estos progresos conformaron una plataforma para diseñar una política pública nacional para la EMS, aprovechando los aciertos y la capacidad de innovación con la que cuenta el país.

La reforma integral de la EMS consta de cuatro ejes innovadores de transformación:

1. *Orientación académica*: la reorientación del modelo enciclopedista centrado en la memorización, hacia uno centrado en el aprendizaje, en el que el conocimiento se transmite mediante el desarrollo de competencias y habilidades.

2. *Modalidades de oferta educativa*: la definición formal de cinco diferentes modalidades para ofrecer servicios de EMS.

3. *Mecanismos de instrumentación*: la creación de los procesos operativos que se requieren para instrumentar la educación por competencias en el contexto de alguna de las cinco modalidades de oferta establecidas. Incluye la formación docente, la profesionalización de la gestión directiva, la inversión para contar con infraestructura y equipamiento adecuados, la adopción de procesos comunes de control y gestión escolar, el otorgamiento de apoyos a la demanda por medio de becas, la definición de reglas de movilidad entre subsistemas, la evaluación y el uso de mecanismos de vinculación con el sector productivo.

4. *Sistemas de ingreso y permanencia*: los procedimientos de verificación para que cada institución de bachillerato acredite la oferta de servicios educativos en congruencia con los tres ejes anteriores.

La confluencia de voluntades entre los actores participantes en la EMS ha hecho posible que en dos años de trabajo se hayan tomado una serie de definiciones para ejecutar las transformaciones marcadas en cada uno de estos cuatro ejes. De hecho, en acuerdo con las autoridades educativas y la ANUIES, el ciclo escolar 2008-2009 fue denominado el ciclo de “transición” hacia la reforma. Algunas de las decisiones y acciones más importantes desarrolladas durante este periodo y que permiten ahora entrar en una nueva fase de instrumentación son:

En el primer eje: *orientación académica*.

- La definición del marco curricular común (MCC) de la EMS, que otorga por primera vez una identidad a este tipo educativo, respetando la diversidad y dando lugar al surgimiento y consolidación de diferentes opciones de bachillerato. El MCC consiste en organizar el bachillerato alrededor de tres tipos de competencias: las *genéricas* (comunes a todos los subsistemas), las *disciplinares* y las *profesionales*. Estas dos últimas ofrecen un amplio espacio para la diversidad.
- La definición de un *perfil del egresado*, a partir de 11 competencias genéricas. [\[13\]](#)

En el segundo eje: *modalidades de oferta educativa*.

- La definición y reconocimiento de las modalidades presencial, intensiva, virtual, autoplaneada y mixta, que conforman la oferta oficial de EMA y que ofrecen la posibilidad de cursar este nivel a poblaciones con distintos intereses, necesidades y contextos.

En el tercer eje: *mecanismos de instrumentación*.

- El establecimiento de ocho competencias que conforman el perfil del docente, el cual está alineado al perfil del egresado de manera que su desarrollo ofrece al docente las herramientas para propiciar las competencias genéricas, disciplinarias y profesionales en sus alumnos.
- La introducción de un programa de formación para desarrollar las ocho competencias que conforman el perfil del docente. El inicio de un programa de titulación de docentes para revertir el rezago histórico en esta materia. La definición del perfil de director de plantel para propiciar el desarrollo del perfil del egresado (con un Programa de Formación de Directores alineado a este propósito). El desarrollo de un sistema de control escolar y reglas de tránsito compartidas, que permiten por primera vez la movilidad de los estudiantes entre subsistemas sin tener que reiniciar el bachillerato. La instrumentación del Programa de Inversión en Infraestructura y Ampliación de la Cobertura de la Educación Media Superior para incrementar y adecuar los espacios educativos. La dotación de apoyos económicos a jóvenes que no cuentan con la capacidad de financiar sus estudios. La aplicación de instrumentos de medición para verificar el grado de avance en la consecución del perfil del egresado, la cual se realiza mediante la prueba ENLACE de educación media superior.
- La instrumentación de diversos mecanismos para mejorar la pertinencia y la vinculación con el sector productivo.

Además, en los planteles que opera la SEP a nivel federal se han introducido algunas transformaciones complementarias de fondo, incluyendo: la selección de directores de plantel por concurso de oposición, la introducción de un sistema de gestión escolar para fijar metas y prioridades por plantel en cada ciclo escolar, así como diversos mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas hacia la sociedad.

Establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato: el cambio estructural a partir del ciclo escolar 2009-2010

De la misma manera que se denominó el ciclo de “transición” al 2008-2009, se acordó establecer el ciclo 2009-2010 como el de puesta en marcha del

Sistema Nacional de Bachillerato (SNB). Esto implica iniciar las acciones del cuarto eje que establece los procedimientos para que cada plantel educativo, de manera voluntaria, acredite la operación de su modelo de bachillerato en línea con los tres primeros ejes y se registre así en el SNB. La invitación a participar es extensiva a todos los planteles públicos y privados que cuenten con Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios. El procedimiento de ingreso en sí mismo ofrece una oportunidad histórica —y puede constituirse en un parteaguas— para generar el cambio estructural de largo plazo en la EMS que propicie la mejora continua y ofrezca a la sociedad parámetros claros de seguimiento y evaluación de la educación. Consta de tres procesos que empezaron a instrumentarse a partir del mes de agosto de 2009, así como de un cuarto proceso que entró en operación en 2010. Los tres procesos que permiten poner en marcha el SNB son:

i] Creación del Consejo para la Evaluación de la Educación Media Superior (Copeems): se constituye la asociación civil Copeems, con la participación de la SEP federal, las autoridades educativas estatales, la ANUIES, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior. El

Copeems fungirá como el organismo coordinador de los procesos de “evaluación para el ingreso al SNB” y de “acreditación de la calidad en el SNB”.

ii] Registro y acreditación de organismos evaluadores de la EMS: se convoca a la constitución de las instancias que realizarán el análisis de los planteles para su ingreso al SNB.

iii] Análisis y evaluación en los planteles de EMS: se abre el proceso mediante el cual cada director de plantel puede solicitar voluntariamente al Copeems la presencia de un organismo evaluador para verificar que la oferta educativa corresponda a lo establecido en los primeros tres ejes de la reforma. Si el plantel opera bajo el primer eje, pero no cubre las características del segundo y tercer ejes, se define como “plantel aspirante”. Si opera sólo bajo el primer y tercer ejes se define como “plantel candidato”, mientras que si opera bajo los tres ejes se define como “plantel registrado”.

El diseño del procedimiento de ingreso mediante los tres procesos anteriores implica que:

- Por primera vez, la EMS del país contará con parámetros claros de evaluación y seguimiento de la calidad de los servicios que ofrece.
- Los recursos presupuestales pueden priorizarse con mayor eficacia, dirigiendo los esfuerzos a los planteles que más apoyos requieren y hacia los componentes de la oferta educativa que presenten mayores deficiencias o necesidades en cada caso. La categoría de “plantel aspirante” es indicio, por un lado, de la necesidad de incrementar inversiones en infraestructura y equipamiento (para cubrir los elementos incluidos en el segundo eje) y, por otro, de la necesidad de instrumentar mecanismos operativos de apoyo en diversas dimensiones (elementos del tercer eje). La categoría de “plantel candidato” permite identificar a aquellos planteles que requieren de manera prioritaria inversiones en infraestructura y equipamiento (segundo eje). De esta manera se genera un proceso de mejora continua.
- Los directores de plantel se constituyen como líderes del proyecto educativo de su comunidad escolar, ya que son ellos quienes, con el aval de la autoridad educativa correspondiente, solicitan que se realice el análisis y diagnóstico para entrar en la ruta de la mejora continua para el ingreso al SNB.
- Los docentes cuentan con objetivos claros, información para retroalimentar su gestión y las competencias y habilidades para propiciar el desarrollo del perfil del egresado.
- Los alumnos de las instituciones pertenecientes al SNB podrán ser acreedores a una certificación del SNB complementaria, adicional a la que reciben actualmente de cada institución educativa.
- La sociedad cuenta con parámetros claros para identificar la calidad y la mejora en los servicios educativos de la EMS.
- Al ser un proceso voluntario, se garantiza el respeto al federalismo y a la autonomía.
- Se crea una plataforma institucional para dotar al bachillerato de la calidad, solidez, pertinencia y articulación indispensables en el siglo XXI.

Estos tres procesos se centran en la verificación de los *insumos* para ofrecer servicios educativos y, específicamente, contribuyen a identificar a las instituciones que cuentan con los elementos de los primeros tres ejes de la reforma. El cuarto proceso, que empezó en 2010, consta del establecimiento de los mecanismos para la acreditación de la *calidad* de las instituciones registradas en el SNB. Esto permitirá identificar claramente diferencias en la calidad en los servicios, medidas a través de logros en el aprendizaje de los alumnos. Éste es un procedimiento estratégico en el mediano y largo plazos debido a que el mejoramiento en el logro educativo de los estudiantes es, a final de cuentas, el objetivo central de la iniciativa de transformación y modernización de la EMS de México.

[12] Director del Instituto de Innovación Educativa del Tecnológico de Monterrey: <mszekely@prodigy.net.mx>.

[13] *i]* Se conoce y valora a sí mismo y aborda problemas y retos teniendo en cuenta los objetivos que persigue. *ii]* Es sensible al arte y participa en la apreciación e interpretación de sus expresiones en distintos géneros. *iii]* Elige y practica estilos de vida saludables. *iv]* Escucha, interpreta y emite mensajes pertinentes en distintos contextos mediante la utilización de medios, códigos y herramientas apropiados. *v]* Desarrolla innovaciones y propone soluciones a problemas a partir de métodos establecidos. *vi]* Sustenta una postura personal sobre temas de interés y relevancia general, considerando otros puntos de vista de manera crítica y reflexiva. *vii]* Aprende por iniciativa e interés propios a lo largo de la vida. *viii]* Participa y colabora de manera efectiva en grupos diversos. *ix]* Participa con conciencia cívica y ética en la vida de su comunidad, región, México y el mundo. *x]* Mantiene una actitud respetuosa hacia la interculturalidad y la diversidad de creencias, valores, ideas y prácticas sociales. *xi]* Contribuye al desarrollo sustentable de manera crítica, con acciones responsables.

11. EL COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL

Antonio Argüelles[\[14\]](#)

El Colegio Nacional de Educación Técnica Profesional (Conalep) se creó en 1978, casi al final del periodo de desarrollo basado en el proteccionismo y conocido como “sustitución de importaciones”, modelo seguido por casi todas las grandes economías de América Latina y que funcionó adecuadamente entre 1950 y 1980. Con su agotamiento fueron visibles los signos de una esclerosis múltiple: baja productividad, falta de estímulos para la innovación tecnológica, estrechez del mercado interno, bajas tasas de crecimiento, incapacidad de emplear a una población joven en crecimiento, entre otros problemas que desembocaron en el fenómeno de estancamiento con inflación.

El diseño original del Conalep buscó soluciones a algunos de estos problemas mediante la formación de técnicos especializados y la capacitación de mano de obra. De ahí que las características del modelo educativo fueran rígidas: el programa de estudios tuvo un carácter terminal con lo que se buscó aliviar la presión sobre las universidades; proporcionar mano de obra calificada a un sinnúmero de actividades industriales y de servicios, lo que implicó una dispersión de recursos: en 1993 se contaban 146 programas docentes, algunos de ellos con un bajísimo número de alumnos; rigidez de los programas académicos y falta de docentes profesionales, pues se privilegió la contratación de personal laborando en las empresas que no siempre contaban con las mínimas competencias pedagógicas.

En la década de 1990 se emprendió la transformación profunda del modelo de sustitución de importaciones, al tiempo que se modificaron muchos de los supuestos de la filosofía educativa. Con respecto a la primera, la apertura de la economía a la competencia internacional y la firma de varios acuerdos de libre comercio dismantelaron el proteccionismo y con ello se obligó al aparato productivo a incrementar sus niveles de competitividad. La innovación tecnológica y el aumento de la

productividad exigieron una mano de obra especializada y altamente calificada a fin de producir con menores costos y mayor calidad, así como la renovación de las estrategias comerciales para competir en otros mercados. El nuevo modelo de desarrollo también implicó una especialización de México en la producción de bienes y servicios en los que tenía mayores ventajas comparativas y dejar de lado las actividades en las que era difícil competir con los productos del exterior.

La filosofía educativa también se modificó: ante todo, se eliminó la premisa de la educación terminal en cualquiera de sus modalidades o niveles y se sustituyó con el concepto de que el ser humano debería continuar instruyéndose a lo largo de su existencia. Este viraje implicó remplazar la memorización por enseñar a los alumnos a “aprender a aprender” para que pudieran adquirir nuevos conocimientos y competencias, así como desarrollar habilidades, sin importar dónde o cómo las habían desarrollado. La educación basada en competencias adquirió pronto su carta de naturalización en el sistema educativo y el Conalep fue la primera institución en adoptarla en la reforma emprendida en 1995.

Una reforma sustancial

Quince años después de la creación del Conalep, el mundo, y México por consiguiente, habían modificado sus patrones de crecimiento y se habían creado nuevas formas de producción y distribución, gracias al desarrollo de nuevas tecnologías, principalmente en el área de las comunicaciones y el transporte. Estos grandes cambios, para que funcionaran, implicaban nuevas actitudes y valores, tanto en el sistema educativo como en la cultura productiva del país.

A partir de 1995, el Conalep emprendió una profunda reestructuración de sus programas académicos con objeto de adecuarlos a los nuevos requerimientos del aparato productivo, muy en especial a la necesidad de incrementar la competitividad y responder a las demandas particulares de las regiones del país. Los principales cambios fueron los siguientes:

1] *Oferta académica.* Se redujo sustancialmente el número de carreras, de 146 a 29, en dos grandes sectores de la actividad económica: el industrial y el de servicios. Las carreras industriales se clasificaron en cinco áreas de

formación ocupacional: procesos de producción y transformación, metalmecánica y metalurgia, automotriz, electrónica y telecomunicaciones e instalación y mantenimiento de equipos y sistemas mecánicos, eléctricos, hidráulicos, neumáticos y combinados. Las carreras de servicios se agruparon en cuatro áreas de formación ocupacional: informática, comercio y administración, salud y turismo.

La reducción del número de carreras fue acompañado de una revisión de los programas y contenidos académicos que desembocaron en un Nuevo Modelo Académico (NMA) integrado con dos bloques: Formación Básica y Formación Ocupacional, así como un Programa de Complementación de Estudios para el Ingreso a la Educación Superior de carácter opcional.

Una de las características importantes del NMA fue la flexibilidad. Si un alumno decidía o se veía obligado a abandonar sus estudios, podría contar con la acreditación de los niveles cursados, a fin de facilitarle su incorporación al mundo del trabajo.

2] *El Plan Integral de Formación y Desarrollo Docente 1995-2000* se propuso la formación intensiva e integral de los profesores, mediante cursos de actualización y perfeccionamiento, además de la certificación de su práctica. Con ello se pretendió que el docente adquiriera mayor competencia y, al mismo tiempo, otorgarle un reconocimiento individual al esfuerzo de superación mediante un sistema de estímulos económicos.

3] *Atención a alumnos*. Para disminuir sustancialmente la tasa de deserción se tomaron varias medidas de fondo. La primera, abrir la puerta para que los egresados del Conalep que lo desearan tuvieran acceso a la educación superior. La segunda fue el establecimiento de los llamados programas compensatorios en matemáticas y español, y la tercera fue el otorgamiento de un mayor número de becas a los alumnos de menores recursos y mayores rendimientos escolares.

4] *La renovación del material didáctico* fue tarea obligada e inmediata. Tal fue el caso de los nuevos libros para Matemáticas básicas, Inglés, Desarrollo humano y calidad, Comunicación laboral, Historia socioeconómica del México contemporáneo y monografías con el mismo tema para cada una de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. En

estas monografías se hizo énfasis en las actividades productivas de cada estado y en sus ventajas comparativas.

5] *Vinculación con el sector productivo.* La vinculación entre el sector educativo y el productivo nunca ha sido fácil en países como Francia, España y México, debido a diferencias culturales entre ambos sectores con respecto a la educación. En el caso de México se buscó, en la última década del siglo pasado, un mejoramiento sustantivo y una colaboración más estrecha.

En la reforma del Conalep, representantes del sector productivo participaron, junto con otros grupos, en la reformulación de los planes y programas de estudio. Esta colaboración se institucionalizó con la creación de los llamados “Comités de Vinculación” en los que participaron representantes de los diversos grupos sociales, que sumaron 33 en todo el país.

Como resultado de estas acciones, los sectores productivos otorgaron 6 500 becas para los alumnos del Colegio, con un importe de 5 095 623 pesos. Asimismo, se obtuvieron 2 347 donaciones, por un monto de 32 157 703 pesos, de las cuales 55% correspondió al valor de 32 terrenos donde se ubicarían igual número de planteles. Adicionalmente, el Colegio recibió también en 1997 por venta de servicios diversos 22.5 millones de dólares, cifra superior a 10% del subsidio otorgado por el gobierno federal. Finalmente, cabe mencionar que se firmaron 957 convenios entre el Conalep y diversas empresas para apoyar a los alumnos en la realización de sus prácticas profesionales, en la prestación del servicio social y en la obtención de cursos extras de capacitación.

6] *Formación, capacitación para el trabajo y atención a zonas marginadas, rurales y urbanas.* Estos tres programas también fueron objeto de una reestructuración similar a la del programa docente: se evitó la duplicación y dispersión de programas en los planteles, ya que su número se redujo de 514 a 136; se actualizaron los contenidos basados en la metodología conocida como Educación Basada en Normas de Competencia, y se proporcionó capacitación a los instructores en los nuevos métodos, al tiempo que fueron evaluados.

7] *El proceso de federalización.* En el marco del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa de Desarrollo Educativo y del Programa para un Nuevo Federalismo, todos ellos para el periodo 1995-2000, el Conalep emprendió su proceso de federalización. Las principales medidas fueron las siguientes:

- El Colegio transfirió a los gobiernos estatales atribuciones y recursos para administrar y operar los planteles y centros de capacitación que integran la institución en todo el país.
- El modelo de federalización incluyó, por una parte, la creación de organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales que administraran y coordinaran la operación de los planteles y, por otra, de un órgano rector nacional, con funciones normativas y de evaluación.
- Con la federalización del Conalep se creó un sistema nacional de colegios para que respondiera, de manera más eficiente y oportuna, a las necesidades locales en materia de educación profesional técnica y de capacitación.
- Se transfirió a los estados la propiedad de 142 inmuebles y los derechos de posesión de 20. Se puso en marcha un programa de regularización de inmuebles a fin de permitir la transferencia de otros 100 inmuebles a los estados.
- Se asignaron 994 millones de pesos de recursos federales que garantizaran la operación adecuada de los planteles. Además, los estados dispondrían de los ingresos propios de los planteles cuyo monto se calculaba en 194 millones de pesos para 1999.
- También se entregaron a los estados los recursos humanos, financieros y materiales de los ocho centros de asistencia y servicios tecnológicos del Colegio.

Cambio de rumbo

Con el cambio de gobierno del año 2000 muchos programas implementados en la década de 1990 fueron suprimidos sin un diagnóstico que permitiera identificar y distinguir entre aquellos que habían funcionado y los que no habían prosperado. La inexperiencia de los nuevos funcionarios públicos, a la que se sumó en muchos casos el desconocimiento de la problemática que

enfrentaban las instituciones que les fueron confiadas, sumieron a éstas en la desorganización y el caos. Tal fue el caso del Conalep que contó con cuatro directores entre 2000 y 2006. En el gobierno del presidente Calderón, los responsables del diagnóstico de la institución reconocieron “la gran inestabilidad administrativa que imperó en el sexenio 2000-2006”. Habrá que esperar a que concluya la actual administración para formular un diagnóstico completo del estado que guardan los programas del Conalep. De cualquier manera, conviene apuntar la dirección a la que debe dirigirse un modelo educativo orientado a los jóvenes que concluyeron su educación básica y se encuentran aún en un proceso de maduración y definición de sus intereses profesionales o laborales.

En primer lugar, hay que hacer énfasis en que el objetivo principal es el sujeto que desea o requiere aprender. De ahí que el enfoque por competencias parece ser el más pertinente para enfrentar las circunstancias de una sociedad inmersa en un proceso de cambio profundo y acelerado.

En segundo lugar, hay que asegurar la pertinencia y la calidad de los conocimientos que se proporcionan y para ello la vinculación con los sectores productivos resulta indispensable.

En tercer lugar debe considerarse que la educación media superior es, para muchos, la última oportunidad de acceder a una educación formal y, por lo tanto, de consolidar las competencias personales, sociales y profesionales y, en particular, la capacidad de aprender a aprender. Si al menos esto se lograra, se habría dado un gran paso para resolver los múltiples problemas que aquejan a este nivel educativo y que han sido expuestos con gran lucidez por Miguel Székely Pardo.

[14] Director general de la Nueva Escuela Tecnológica: <aarguelles@netmexico.com>.

12. LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: TRAYECTORIA RECIENTE Y ESCENARIOS FUTUROS

Rodolfo Tuirán^[15] y *Christian Muñoz*^[16]

La educación superior en México constituye actualmente un componente fundamental de la estructura de oportunidades del país. Las universidades contribuyen a este propósito al formar profesionales, científicos y técnicos, al generar nuevo conocimiento y al abrir canales para la difusión de la cultura. Las transformaciones en la esfera productiva a escala global no hacen más que subrayar el papel estratégico del conocimiento para impulsar el crecimiento y el desarrollo y la necesidad de impulsar estas capacidades a escala nacional.

La educación superior se desenvuelve en un marco institucional complejo y diversificado. La antigüedad, el prestigio, el grado de diversificación y especialización, el régimen de sostenimiento y la relación con el Estado son los principales factores que marcan las diferencias entre las instituciones.

La configuración actual de la educación superior incluye instituciones públicas (alrededor de dos tercios de la matrícula) y particulares (un tercio de la matrícula). A su vez, cada régimen de sostenimiento presenta modalidades específicas. En el ámbito de las particulares, la división es entre las instituciones de prestigio y calidad académica y las que se han enfocado en la provisión de servicios educativos de bajo costo, sin reparar en la calidad de los mismos. La diversificación es un atributo prominente en el ámbito de las públicas. Las instituciones federales, las universidades públicas estatales, el espacio integrado por la enseñanza tecnológica — institutos tecnológicos y universidades tecnológicas y politécnicas—, las normales y las interculturales conforman un heterogéneo mosaico de trayectorias, culturas institucionales y vocaciones. La autonomía y el origen del financiamiento también son importantes criterios de diferenciación.

La institucionalización de estas diferencias se ha traducido en una fuerte segmentación en el interior del sistema. Estas barreras imponen altos costos

a la eficiencia, la calidad y la equidad porque impiden el aprovechamiento de las capacidades acumuladas, limita la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores y crea circuitos académicos de desigual calidad. La escasa competencia entre las instituciones ha reforzado esta segmentación.

Las rigideces institucionales limitaron la creación de oportunidades de educación en el nivel superior y ello se reflejó en la evolución de la matrícula. En la década de 1980 y parte de los noventa la matrícula creció a un ritmo apenas superior a 2% anual y luego de una recuperación a fines de los años noventa, principalmente impulsada por las instituciones particulares, el ritmo de crecimiento se estacionó en torno a 3% anual. En los últimos años el crecimiento ha vuelto a alinearse con la demanda y las necesidades del país. En el periodo 2006-2009 el incremento de la matrícula fue de casi 110 000 estudiantes cada año, con una tasa de crecimiento anual de 4.5%. La aceleración del crecimiento se ha apoyado en la mayor capacidad de absorción por parte de las instituciones públicas, en general, y en la del sistema tecnológico, en particular. Estas últimas instituciones absorbieron casi 30% del crecimiento de la matrícula desde 2006.

La expansión de la educación superior en los últimos años se ha sustentado en tres pilares: el financiamiento público, el aseguramiento de la calidad y la equidad.

a] El subsidio ordinario federal continúa siendo la principal fuente de financiamiento de las instituciones públicas. Los recursos provenientes de esta fuente crecieron 25% en términos reales entre 2006 y 2010. Además, los fondos extraordinarios asignados mediante concursos han puesto a disposición de las instituciones de educación superior nuevos recursos para invertir en la expansión y calidad de sus servicios, de acuerdo con las prioridades definidas por las propias instituciones.

b] La consolidación de las instituciones de evaluación y acreditación permitió que los programas reconocidos por su buena calidad se incrementaran de 1 872 a 3 259 entre 2006 y 2010. En los programas reconocidos por su buena calidad cursan sus estudios actualmente alrededor de 53% de la matrícula de educación superior.

c] La expansión de la matrícula se ha venido consolidando en diferentes ámbitos del territorio nacional. Logró traspasar gradualmente las

fronteras de los grandes asentamientos urbanos para extenderse a las ciudades intermedias y de menor tamaño e incluso a los contextos semiurbanos. Así, hoy en día, el número de entidades federativas con una tasa de cobertura bruta menor a 25% se redujo de 15 a siete entre 2006 y 2010, al tiempo que se han expandido los mecanismos compensatorios.

El Programa Nacional de Becas para la Educación Superior entregó alrededor de 184 000 becas en 2006 y preveía otorgar 360 000 en 2010. La expansión de la cobertura hacia los estratos sociales de menor ingreso ejercerá en el futuro inmediato una enorme presión sobre las instituciones de educación superior.

En los últimos años se ha consolidado un nuevo modelo de regulación de la educación superior, que ha incidido positivamente tanto en la capacidad de las instituciones para alcanzar sus fines, como en la coordinación entre los componentes del sistema educativo. De esta manera, el financiamiento comienza a ligarse con los procesos de evaluación; la planeación participativa favorece la atención de los problemas sustantivos de las instituciones académicas; la acreditación de los programas académicos propicia transparencia institucional y los programas académicos se elaboran cada vez más en estrecha articulación con las demandas sociales y el entorno productivo. Así, se ha construido un marco más estable para impulsar la expansión de la matrícula y la diversificación de la oferta educativa.

En los próximos años la demanda de servicios de educación superior continuará creciendo, impulsada por las exigencias en los mercados laborales y la proporción cada vez mayor de jóvenes que concluyen la educación media superior.

Una trayectoria plausible nos permitiría llegar a 2020 con una cobertura de 48% (4.7 millones de estudiantes) y a 2030 con 66% (6 millones de estudiantes). Este escenario obligará a:

- Crear nuevas instituciones educativas y a ampliar la capacidad física de las instalaciones, laboratorios y aulas de las instituciones ya existentes.

- Fortalecer las políticas de equidad para asegurar el acceso y tránsito exitoso de los estudiantes provenientes de estratos con desventaja socioeconómica.
- También habrá que realizar inversiones cuantiosas para formar los profesores que harán falta. El número de profesores de tiempo completo requerido bajo este escenario aumentaría de 87 000 en 2010 a 153 000 en 2020 y 206 000 en 2030.

El logro de estas metas de matrícula y cobertura, con el liderazgo de las instituciones públicas, demandará un esfuerzo presupuestal adicional cada año de alrededor de 6 000 millones de pesos, sin considerar las inversiones en infraestructura.

Para empujar la concreción de este escenario e incluso de otros más ambiciosos se requiere del concurso y compromiso de los actores institucionales relevantes. El logro de estas metas de cobertura y matrícula exigirá cambios importantes a nuestra arquitectura institucional. No es posible aspirar a niveles crecientes de cobertura y calidad con dispositivos, procedimientos y andamiajes burocráticos poco eficientes. Para impulsar reformas de fondo será necesario que las instituciones generen los consensos que las hagan viables y diseñen e instrumenten los incentivos adecuados.

En paralelo a la movilización de recursos públicos y privados, tiene que avanzarse en la instrumentación de medidas para mejorar la regulación y la coordinación del sistema de educación superior. El Estado continuará desempeñando en este proceso un papel central en la gestación del marco institucional que conduzca esta expansión. Entre otros desafíos, habrá que impulsar la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación; lograr una distribución de atribuciones y responsabilidades entre estados y Federación más acorde con la complejidad y diversificación creciente del sistema de educación superior e impulsar la conformación de un verdadero espacio común de la educación superior que remueva los obstáculos que impiden la libre movilidad de estudiantes y académicos y corrija las desigualdades entre instituciones y subsistemas.

[15] Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública:
<tuiran@sep.gob.mx>.

[16] Asesor de la Subsecretaría de Educación Superior: <cdmunoz@sep.gob.mx>.

13. TRES DÉCADAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Javier Mendoza Rojas [\[17\]](#)

En este trabajo se analiza la evolución del gasto federal en educación superior (considerando la clasificación funcional del gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación) a lo largo de tres décadas y su articulación con las políticas públicas instrumentadas en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón. La tesis central del artículo es que en tres décadas las políticas públicas de financiamiento a las instituciones de educación superior han sufrido un desplazamiento del modelo de otorgamiento del subsidio ordinario de carácter inercial, negociado e histórico, al diseño de instrumentos de financiamiento a los que se accede por vía de concurso y de acuerdo con el resultado de las evaluaciones externas que se realizan bajo la coordinación de las autoridades del gobierno federal.

En 1971 la educación superior contaba con algo más de 250 000 estudiantes, de los cuales 86% cursaba sus estudios en una institución pública. Las dos últimas décadas habían constituido los años del desarrollo estabilizador mexicano y había dado comienzo la expansión de universidades públicas en los estados. De la relación respetuosa entre el régimen político y la intelectualidad universitaria se había pasado a la ruptura con el movimiento estudiantil de 1968 y la respuesta violenta por parte del gobierno federal, lo que representó entonces la mayor crisis política del régimen posrevolucionario. Con el gobierno de Luis Echeverría se marcó un cambio en la política (*politics*), si bien se continuó con la ausencia de políticas (*policy*). El aumento del financiamiento federal fue la herramienta que permitió el acercamiento del gobierno a las universidades y la cooptación de intelectuales, dando inicio la estrategia denominada por varios autores como “patrocinio benigno”. Fue el periodo de expansión sin regulación: para finales de la década, la matrícula había alcanzado alrededor de 850 000 estudiantes, 80% en el régimen público, y se contaba con un

sistema más diferenciado tras el inicio de la conformación de una red de institutos tecnológicos, entonces llamados regionales, y con un segmento de instituciones particulares, aún con presencia limitada. También dio inicio el proceso de desconcentración geográfica de la educación superior y la federalización o centralización del financiamiento.

En estos años los recursos federales fluyeron a las universidades bajo la lógica del modelo de financiamiento “histórico negociado” predominante en los países latinoamericanos. En los gobiernos de Echeverría y de López Portillo la expansión del sistema se acompañó por fenómenos como la politización y la burocratización de las instituciones, el fortalecimiento de los grupos de poder universitario y el sindicalismo universitario. Las negociaciones presupuestales se daban en el marco de la correlación de fuerzas entre los actores políticos de los ámbitos nacional y local por un lado y las universidades por el otro. Esta forma de gestión comenzaría su agotamiento con la irrupción de la crisis de 1982.

En tres décadas de financiamiento se pueden diferenciar claramente tres etapas:

1] *El fin del modelo de financiamiento inercial y negociado y la década perdida de los ochenta.* A partir de la llamada década perdida de 1980 y en el marco de crisis económicas recurrentes, México disminuyó los apoyos fiscales a las universidades públicas y dejó que un sector privado desregulado se hiciera cargo de la expansión. La diversificación del sistema público-privado estuvo acompañada de la diversificación de los recursos destinados a la educación superior: de ser un sistema sostenido con recursos públicos, se transformó en otro con la coexistencia de un sector público en crisis y un sector privado en expansión. Como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, se desató la crisis económica con impactos de gran magnitud en todos los órdenes de la vida económica y social; una crisis más de fin de sexenio, pero con características inéditas, siendo determinante la crisis de la deuda externa. El nuevo entorno impactó en el financiamiento público a la educación superior: mientras que en 1982 se había destinado a educación superior 0.72% del producto interno bruto (PIB), dos años después la inversión federal había caído a 0.53%. La súbita disminución de los recursos públicos a las instituciones de educación superior, tras varios años de crecimiento, las situaron en una realidad

desalentadora. En tan solo una década, el gasto federal en educación superior había perdido la quinta parte de su valor. Además, mientras el gasto federal decreció 22%, la matrícula pública aumentó 41% (en 1990 la matrícula total ascendió a alrededor de un millón y cuarto de estudiantes), lo que significó la mayor crisis presupuestal de los últimos 30 años. Visto a través del indicador de gasto por alumno el retroceso fue dramático, al disminuir su valor en 45 por ciento.

Fue precisamente en el marco de la crisis económica de esta década cuando se dieron los primeros intentos para diversificar la política de financiamiento federal hacia las universidades, subsanar algunas de las deficiencias del modelo “histórico negociado” y supeditar la asignación de recursos a los esfuerzos que las universidades realizaran a favor de la calidad. Sin embargo, los programas entonces elaborados (Programa Nacional de Educación Superior y Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior) tuvieron pocos impactos frente a la restricción de las finanzas públicas, pero anunciaron la gestación de una política de mayor direccionalidad gubernamental, en donde dos de los componentes centrales de las políticas serían la evaluación y el establecimiento de nuevas reglas de financiamiento. Por su parte, desde esos años la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior venía impulsando la meta de alcanzar como mínimo una inversión en educación superior de alrededor de 1% del PIB (para 1984 el indicador fue de 0.53%). Las disminuciones presupuestales de 1988 y de 1989 hicieron que para 1990 el valor bajara una décima de punto para situarse en 0.43 por ciento.

2] *La década de la modernización.* El gobierno de Carlos Salinas de Gortari fortaleció su papel regulador del sistema público de educación superior, dando inicio a una nueva etapa en las políticas públicas hacia el sector. Diversas razones lo explican: el contexto internacional y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; las reformas económicas impulsadas en el sexenio que apuntalaron el modelo económico regulado por el mercado; las políticas impulsadas por los organismos internacionales para realizar reformas en los sistemas educativos; las dificultades de las finanzas públicas; la expansión y desregulación de la educación superior privada; el nuevo mercado educativo con mayor competencia entre las

instituciones y la acumulación de problemas no resueltos de las universidades públicas.

El propósito de modernizar el país fue la piedra angular del proyecto del gobierno, reflejándose en el sector educativo en el Programa para la Modernización Educativa. Bajo una nueva estrategia discursiva, los ejes de la nueva política estuvieron dados por la evaluación y el financiamiento. Las condiciones económicas y políticas del país permitieron transitar de la política de la “negligencia benigna” a una centrada en un Estado evaluador y vigilante del destino de los recursos públicos. De los intentos débiles para conducir el rumbo de las universidades por medio de los instrumentos de planeación que se tuvieron en el contexto de la crisis económica de los años ochenta se pasó a una política de intervención más directa en el desarrollo de las instituciones. Comenzó el tránsito del modelo de financiamiento inercial y negociado a otro sustentado en la competencia y el rendimiento institucional. Si la evaluación se constituyó en el eje central de la política pública, el financiamiento fue el instrumento que posibilitó la aplicación de la nueva estrategia. Comenzó a arraigarse una nueva relación entre las universidades y el gobierno federal fincada en el otorgamiento de estímulos a instituciones e individuos, en función de los esfuerzos desplegados y de los resultados obtenidos, medidos por medio de indicadores.

A partir de 1990 fue diseñándose una nueva política: junto con el financiamiento ordinario, que sólo alcanzaba para pagar la nómina y cubrir los gastos básicos de operación, se otorgarían recursos adicionales, de carácter extraordinario, para apoyar proyectos específicos que presentaran las universidades para el mejoramiento de la calidad. En esos años se constituyeron los cimientos de lo que se denominaría Sistema de Evaluación de la Educación Superior (Conaeva, CIESS, Ceneval, Copaes, etc.). La política impulsada en este sexenio tendría continuidad en el gobierno de Ernesto Zedillo y la dupla evaluación-financiamiento ampliaría su espacio de aplicación. En 1990 se estableció el primero de los fondos de financiamiento extraordinario que operó hasta 2010: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior, y que en la década sería complementado con el Programa de Mejoramiento del Profesorado. El primero de ellos se concibió originalmente como un fondo de financiamiento sometido a concurso para que las universidades presentaran

proyectos de mejoramiento, principalmente en lo tocante a equipamiento para el desarrollo académico. El segundo, constituido en 1996, estuvo dirigido a la formación y consolidación del personal académico, principalmente mediante estudios de posgrado y la formación y consolidación de lo que se denominaron “cuerpos académicos”.

En el año 2000 los recursos extraordinarios representaron 11% del financiamiento federal para las universidades públicas estatales (UPE). Paralelamente se establecieron otros instrumentos para el estímulo al personal académico, con lo que se dio un paso más en la deshomologación de los ingresos de los profesores e investigadores, ya iniciada en 1984 con el establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores. Esto se posibilitó en gran parte porque en la década de los noventa el subsidio federal revirtió su caída respecto de la década anterior. El saldo del periodo fue positivo, pues la variación del gasto federal triplicó el de la matrícula (90 y 31%, respectivamente), por lo que la inversión unitaria tuvo un crecimiento de 45%. A finales de la década la matrícula total de educación superior, pública y privada, ascendía a alrededor de dos millones de estudiantes.

3] *La década de las negociaciones presupuestales en el Congreso.* A partir del año 2000, como resultado de los cambios en la correlación política tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, se modificó la dinámica de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y, por ende, del presupuesto federal para la educación superior. La evolución del gasto en este nivel educativo fue resultado de la intervención de diversos actores políticos, rompiendo la centralidad que anteriormente tenían las autoridades de las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público. El triunfo de Vicente Fox, candidato por el Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República en el año 2000, rompió con la hegemonía que durante 70 años había mantenido el Partido Revolucionario Institucional. La nueva conformación del Ejecutivo federal se dio a la par del primer Congreso del país en el que ninguna de las dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores, se integraba con mayoría absoluta de ningún partido político y esta nueva correlación de fuerzas políticas repercutiría en la forma en que se aprobaría el PEF. Adicionalmente, otros actores de la sociedad civil, entre ellos las

instituciones de educación superior públicas y sus asociaciones, entraron en juego en la arena de las negociaciones políticas para la determinación del financiamiento público a la educación.

La evolución del gasto federal a partir de 2001 se explica por las decisiones que tomó la Cámara de Diputados en las cuatro legislaturas que hubo de septiembre de 2000 a 2010. En este periodo los proyectos presupuestales anuales presentados por el Ejecutivo, que en varios años conllevaron disminuciones en términos reales, fueron ampliados por los diputados: entre 2001 y 2010, la intervención de la Cámara de Diputados permitió destinar a las instituciones de educación superior más de 55 000 millones de pesos adicionales a los originalmente propuestos por el Ejecutivo.

En los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón, no obstante la alternancia política, las políticas públicas hacia la educación superior dieron continuidad a las instrumentadas en los dos sexenios anteriores. Si bien en el programa sectorial de educación del gobierno de Fox se estableció como meta alcanzar en 2006 un gasto en educación superior al equivalente a 1% del PIB, estuvo lejos de lograrse, pues el gasto federal se mantuvo en 0.52% al fin del sexenio, mismo valor que tuvo al inicio. Además, en ese sexenio el gasto tuvo una variación de 15% mientras que la matrícula creció 26%, lo que arrojó un saldo neto negativo para el financiamiento del sistema. Si bien las autoridades de la SEP dieron continuidad a las políticas de años anteriores, se diseñaron nuevas estrategias que fortalecieron la capacidad del gobierno federal para incidir en la orientación de las universidades públicas, principalmente las estatales. A partir de 2001 los fondos extraordinarios se canalizaron en función de la elaboración y evaluación de los llamados Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional que elaboraron las universidades a partir de ese año. En una década, estos programas se constituyeron en la piedra angular para la obtención de recursos extraordinarios, sobre todo para las UPE, pero cada vez más para otro tipo de instituciones.

Diversos estudios han dado cuenta del desarrollo de estos programas, tanto desde perspectivas críticas como desde posturas oficiales. Para algunos estudiosos del tema y para diversos núcleos de académicos el tránsito del juego de los arreglos políticos a los arreglos por políticas

públicas ha modificado la noción y el papel de la autonomía universitaria, mientras que para las autoridades educativas y los funcionarios de las universidades la nueva generación de políticas ha sido vista como necesaria y exitosa para la consolidación académica de las universidades.

Sin embargo, durante el mandato de Vicente Fox los recursos asignados para el mejoramiento de la calidad mediante los fondos de financiamiento extraordinarios registraron un balance negativo. A lo largo de la década, junto a los fondos de financiamiento constituidos por decisión del Ejecutivo, se fueron estableciendo nuevos fondos por decisión de la Cámara de Diputados, los cuales resultaron de las negociaciones que se realizaron cada año en el marco de la discusión y aprobación del PEF. Para 2010 se tuvieron 18 fondos dirigidos a distintos tipos de instituciones. A diferencia del sexenio de Fox, en poco más de la primera mitad de la gestión de Felipe Calderón se observó un repunte en el gasto federal para la educación superior: mientras que la matrícula creció 19%, el gasto lo hizo en 26%. El indicador de gasto federal en educación superior con relación al PIB también observó una mejoría, si bien aún por debajo de los requerimientos de recursos públicos para cumplir la meta de 1%: en 2009 el indicador ascendió a 0.69%, año en que tuvo el valor más alto de la década, pero en 2010 disminuyó a 0.65 por ciento.

Con la distinta evolución en los dos últimos gobiernos, el saldo de la década refleja, sin embargo, una ligera disminución neta del gasto federal respecto del tamaño del sistema de educación superior: en términos reales, el gasto federal en educación superior aumentó 1.44 veces, mientras que la matrícula pública de educación superior lo hizo en 1.50 veces. Sin embargo, destaca que de 2000 a 2010, los recursos canalizados a los fondos de financiamiento para la educación superior del Ramo 11 (SEP) se hayan multiplicado por cuatro en términos reales. Tan solo los recursos otorgados a las universidades públicas estatales representaron 27% del subsidio federal y 19% del subsidio total ordinario (federal más estatal). Estos datos hablan por sí mismos de la mutación estructural de la política de financiamiento a lo largo del periodo analizado.

En tres décadas el país ha vivido crisis económicas con orígenes diferentes: la crisis de la deuda de los ochenta, la crisis desatada en 1995 por los llamados “errores de diciembre” del inicio del gobierno de Ernesto

Zedillo, producto de la devaluación del peso, y la crisis resultante de la recesión económica mundial en 2009. Sin embargo, a lo largo del periodo la evolución anual de la economía, medida por medio del PIB, no ha estado correlacionada, salvo excepciones, con la evolución del gasto federal en educación superior. Estas variaciones son, entre otras, las que dan sustento a la afirmación de que en México se carece de políticas de financiamiento de la educación superior con visión de largo plazo. Ha sido reclamo de las instituciones de educación superior públicas eliminar la incertidumbre anual en la aprobación de los presupuestos, mediante financiamientos multianuales y el establecimiento de una política de Estado para el financiamiento de la educación superior que dé certidumbre a las universidades para el desarrollo de sus proyectos académicos con visión de largo plazo.

[17] Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México: <javier_mendoza@anuies.mx>.

14. EL OFICIO ACADÉMICO: LOS LÍMITES DEL DINERO

Manuel Gil Antón^[18]

Luego del experimento que, a mediados de la década de 1980, significó la creación del Sistema Nacional de Investigadores, consistente en una modalidad del “pago por mérito” a los académicos mexicanos centrados en la investigación (que más bien habría que denominar, *sistema no salarial de obtención de ingresos adicionales*), el país ha transitado en todo el sector de universidades públicas federales y estatales, desde 1989, por una fórmula análoga para resolver el problema de la caída de los sueldos derivada de la crisis de 1982.

A partir de ese año y hasta 1989, el derrumbe del poder adquisitivo del salario fue de 60%. ¿Cómo se enfrentó tal decremento y se evitó la salida de muchos académicos de la vida universitaria, o al menos se procuró reducir el nivel de simulación del trabajo, dado que la merma salarial no correspondió con un trabajo equivalente entre los miembros de este oficio? Mediante ingresos adicionales, no salariales, sujetos a evaluación periódica y de acuerdo con criterios prioritarios en el examen de las actividades y producción de los profesores.

Si en los años ochenta se acuñó la frase: “si la universidad hace como que me paga, yo hago como que trabajo”, en la década de 1990 y la primera del nuevo siglo la recuperación de los ingresos de antaño procedió por un mecanismo de evaluación con doble propósito: primero, resolver, sin emplear los aumentos salariales generales, la baja remuneración de los académicos y, segundo, y quizá más importante, por medio de los ingresos no contractuales, sujetos a verificación de un conjunto de indicadores, “modular” la carrera académica que el nuevo grupo en el poder del sistema consideró —y considera— universal y necesaria: profesores-investigadores de tiempo completo, con doctorado y publicaciones frecuentes.

Este modelo, sostenido en los indicadores, no necesariamente en los procesos de maduración académica que conducen a modificar las

capacidades de los profesores, se ha impuesto teniendo como incentivo un modelo al menos paradójico: no se trata del tradicional método de: “el palo y la zanahoria”, sino de “la zanahoria o la no zanahoria”. El salario casi no está sujeto a evaluación, pero si el académico acepta ser evaluado y procesar en su vida los cambios que conducen a lo que se llama “el perfil deseable”, puede obtener por la vía no salarial —si logra las denominadas primas al desempeño o las becas y estímulos económicos— más de la mitad del total de su ingreso anual. Y la dispensa de estos beneficios se ha convertido en un factor de estatus. Un nuevo sistema de jerarquía académica.

El procedimiento ha sido eficaz. Ha ocurrido una muy acelerada transformación de los indicadores que “reflejan” calidad: si en 1992 sólo 12% de los profesores de tiempo completo tenía doctorado, en 2007-2008 la proporción subió a 34%. Se multiplicó casi por tres y no debido, mayoritariamente, al ingreso de nuevos académicos con ese grado, sino a la formación —sobre la marcha— de los profesores contratados con o sin la licenciatura en los años de la expansión de la matrícula (los años setenta e inicios de los ochenta).

Existen tres grandes periodos en el desarrollo del oficio académico en México: hay una expansión moderada de la matrícula y los puestos académicos (1960 a 1970), al que sigue entre 1970 y 1985 un crecimiento espectacular no regulado por normas académicas, sino reactivo a la demanda. Entre 1985 y 1990 sucede la crisis y el derrumbe de las viejas condiciones de una especie de “época de oro” en cuanto a ingresos y exigencias, para dar paso a los siguientes 20 años en que se modula el desarrollo de la profesión académica mediante ingresos adicionales por medio de evaluación periódica. Al parecer, la rendición de cuentas, que debería operar por el solo hecho de estar contratado, se desplaza a someterse a ella si y sólo si se aspira a dinero adicional.

Con base en este sistema de regulación —muy parecido al de las transferencias monetarias condicionadas propias de los programas sociales focalizados— los rasgos de los académicos mexicanos se han transformado de una manera notable, destacando las modificaciones en la participación de las mujeres en la academia y la modificación de las credenciales necesarias para el ingreso en la carrera de la docencia y la investigación, mismas que

pueden sintetizarse en que hasta 1982, 75% de los profesores arribó a su primer contrato con la licenciatura o menos y nada más 8% con doctorado, mientras que entre 1999 y 2008 la proporción que contó como máximo la licenciatura al ingresar al oficio se redujo a 38% y creció a 25% la de doctores.

Esto sucede de manera diversa por tipo de instituciones. Entre 1992 y 2007, en las universidades públicas estatales, por ejemplo, el porcentaje de doctores pasó de 3.6% a una cifra incomparable: 30.3 por ciento.

¿Hay la posibilidad de un cambio en el perfil de las credenciales académicas tan veloz, al que acompañe la calidad en los procesos de obtención de los grados, o bien se trata, en no poca medida, de un impulso “credencialista” dado que sin este nivel de estudios no se tiene acceso a la élite académica ni a sus recursos económicos y de prestigio? Obviamente, hay una mezcla de procesos realizados con toda seriedad, con otros realmente superficiales, pero el dilema no es trivial. Si el predominio de la obtención de doctorados fue conseguir, lo más pronto posible, el dinero adicional, tenemos una mayoría de académicos con inconsistencia de estatus; si fuese lo contrario y los estudios implicaron, para el mayor conjunto, un crecimiento equivalente al propio del grado que habilita para realizar investigación original, el avance ha sido portentoso. Si se trata del primer caso, el riesgo es que en el futuro la mediocridad se multiplique; en el segundo, que una sana tendencia al reconocimiento del mérito en la trayectoria en el sistema avance.

El perfil deseable, por otro lado, dañó profundamente la actividad docente. En una universidad situada en la capital del país, por un curso completo se logran 300 unidades para lograr los recursos adicionales, pero un artículo de investigación otorga 3 000. Se valora, a razón de 10 a uno, la actividad de investigación sobre la de docencia.

La reflexión final conduce a una cuestión ineludible: el dinero modifica conductas, incluso cambia estilos de consumo y prestigios de corto plazo, pero no es, en absoluto, suficiente para producir una tradición académica sólida. Mejores cifras sí. Pero, ¿contamos con un sistema académico fortalecido sustancialmente? Para dilucidar estos asuntos es necesario hacer

estudios más detallados, observar la diversidad de situaciones por tipos institucionales, disciplinas y grupos etarios.

Hemos vivido en la educación superior procesos de modernización acelerada que probablemente se satisfacen en el cambio en los indicadores —en las estadísticas— sin que éstas sean respaldadas por modificaciones de fondo. El isomorfismo con las universidades de investigación no fue acertado como condición para todas las instituciones del país. Como afirma José Joaquín Brunner, en América Latina solemos, por imitación superficial, generar “copias”, pero al no ser posible la copia por ausencia de condiciones, resulta ser una “copia”, sí, pero “original”.

[18] Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa: <maga@correo.azc.aum.mx>.

15. LAS UNIVERSIDADES TECNOLÓGICAS: ¿UN MODELO EDUCATIVO HISTÓRICAMENTE DESFASADO?

Pedro Flores Crespo [\[19\]](#)

Las universidades tecnológicas (UT) son un caso paradigmático en el campo de la política educativa de México. Durante 18 años, el Subsistema de las Universidades Tecnológicas ha recibido apoyo irrestricto de cuatro administraciones federales. La mayoría de edad cumplida por este subsistema de educación superior hace propicio el momento para agrupar la información sobre las UT y realizar una evaluación crítica de su desempeño.

Las universidades tecnológicas surgieron en México en 1991 como organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales y sus funciones, según la Secretaría de Educación Pública (SEP), son:

- Ofrecer carreras que respondan a los requerimientos tecnológicos y organizativos de la planta productiva de bienes y servicios.
- Responder a la necesidad de cuadros profesionales que requiere la planta productiva en procesos de modernización, acorde con los avances científicos y tecnológicos contemporáneos.
- Contribuir a un mejor equilibrio del sistema educativo mediante opciones que diversifiquen cualitativa y cuantitativamente la oferta de estudios superiores.

Educación y desarrollo en el siglo XXI

Las UT, basadas en un enfoque vocacional y de corta duración, inauguraron la década de 1990, que marcó también la declaratoria de la modernización. Esta renovación distaba de aquella emprendida por los regímenes priistas de los años cincuenta. En los años noventa, la composición poblacional era muy diferente al periodo de la posguerra, la desigualdad se ampliaba, el malestar político tomaba forma de protestas cada vez más frecuentes y, además, algo definitorio: se buscaban fuentes comerciales externas para

financiar el crecimiento económico, lo cual contrasta fuertemente con los tiempos del conocido milagro mexicano. Otro aspecto digno de considerar es que con la llamada década perdida de 1980 se reveló que, en contextos de desigualdad y añejamiento institucional, la educación es una fuerza limitada para propiciar progreso. Y algo aún más importante, la naturaleza del empleo empezó a cambiar radicalmente y el nivel de ocupación se contrajo.

En resumen, la década que vio nacer las UT fue un periodo de cambio económico muy diferente al de la posguerra, sin embargo, la racionalidad para crear una opción de educación superior de corta duración y vocacional se afianzó en paradigmas económicos tradicionales. No hubo la “sabia virtud de conocer el tiempo”.

Mientras que los hacedores de política buscaban afuera del país elementos que sirvieran para justificar sus acciones, poco se supo sobre si las experiencias acumuladas de otras opciones técnicas, surgidas precisamente en la época de la industrialización revolucionaria, podían iluminar el camino de las UT. ¿Qué lecciones arrojaban los institutos tecnológicos e, incluso, las opciones de bachillerato como el Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica o las vocacionales del Instituto Politécnico Nacional para realizar un diseño consistente del modelo de las UT? Haber establecido un vaso comunicante entre estas opciones vocacionales y las UT quizá hubiera puesto más y mejores signos de alerta sobre la naturaleza del empleo y su contracción en el México moderno. Ahora sabemos que “una variedad amplia de empleos técnicos y profesionales ya no brinda el estatus, los ingresos y la seguridad que otorgaba hace treinta años”; el empleo manufacturero e industrial ha perdido el peso sustancial que llegó a tener en la década de 1970.

Logros y limitaciones

El número de estudiantes matriculados en el Subsistema de las Universidades Tecnológicas ha mostrado un importante crecimiento. Mientras que en 1991, año de creación de las UT, había sólo 426 jóvenes, para 2008 estaban registrados 79 841. Esto, en parte, se explica por la constante apertura de este tipo de establecimientos universitarios a lo largo de cuatro sexenios. A principios de la década de 1990, había sólo tres UT y

para 2008 se podían contar ya 66 instituciones en 27 entidades federativas del país. Además, algunas UT contaban con una “unidad académica” que en total sumaban una docena.

A pesar de este significativo incremento, es necesario hacer notar tres puntos: el primero, no se cumplió la meta establecida en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 sobre el número de jóvenes matriculados en este nivel de educación superior que habría de tenerse en 2006. Segundo, la proporción de estudiantes registrados en el Subsistema de las UT representa apenas 3% de la matrícula total de educación superior. Y tercero, el promedio de jóvenes en cada UT es de poco más de 1200 cuando su capacidad máxima oscila entre 2000 y 3000 lugares.

Con la creación de las UT como una modalidad, de técnico superior universitario, el Subsistema de Educación Superior avanzó hacia su diversificación. No obstante, diversificación y alta participación no siempre van de la mano.

El Subsistema de las Universidades Tecnológicas ha operado relativamente bien para abrir oportunidades educativas a jóvenes en cierta desventaja social y económica y se ha otorgado un número considerable de becas. Pese a este y otros destacados esfuerzos, se siguen presentando graves dificultades para retener a los estudiantes. Con datos de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT), los evaluadores externos afirman que la tasa de deserción global “sigue en un alto nivel” pues es de 35%, es decir, uno de cada tres alumnos abandona esta opción educativa, lo que afecta lógicamente la matrícula y la “imagen en la comunidad”. Esta tasa de deserción (35%) rebasa por aproximadamente 15 puntos porcentuales la tasa de deserción del sistema de educación superior, que en promedio es del orden de 20 por ciento.

En 2009, la CGUT dio un paso trascendente para el modelo académico de las UT. A partir de septiembre de ese año, se empezaron a ofrecer licenciaturas dentro de estas instituciones a la par del nivel de técnico superior universitario (TSU). Al ofrecer continuidad de estudios dentro de las UT, la Subsecretaría de Educación Superior reconoce implícitamente que la opción de TSU no fue lo suficientemente atractiva para los jóvenes y sus familias. Pero, ¿se justifica este cambio en virtud del cambio de la

estructura laboral de México? ¿Será que ahora ya no sobran licenciados, como hasta hace poco afirmaban algunas autoridades educativas? ¿Se necesitan ahora más licenciados que técnicos? Estas preguntas no han sido respondidas por las autoridades competentes, lo que levanta suspicacias de que la continuidad de estudios es una medida para hacer el sistema de UT más atractivo y rentable. Esto no sería erróneo si existiese una propuesta curricular que lograra una transición apropiada del nivel técnico al profesional.

Por una educación para la modernidad democrática

Si bien el sistema de educación superior de México se diversificó con la creación de las universidades tecnológicas y con ello se han brindado valiosas oportunidades de estudio para miles de jóvenes, aún existen dudas sobre la bondad de una de sus racionalidades. Es irreal, en un ambiente social y económico contemporáneo, pretender ajustar la demanda laboral con la oferta de profesionales, como si las personas académicamente instruidas fueran sólo parte de un *stock* maleable y en ellos no existiera la razón, la capacidad crítica y la agencia individual.

Por otra parte, el diseño pedagógico de las UT parece responder a una vieja aspiración: privilegiar la escolaridad. Este culto a la escolaridad ha derivado en distintas disfuncionalidades que podrían tener un marcado efecto en la equidad. La innovación académica para flexibilizar la oferta universitaria ha estado ausente en este modelo pese a valiosas experiencias internacionales que avalarían cambios curriculares de vanguardia.

Y, por último, ante la débil demanda que busca estudiar en el modelo educativo, el gobierno se propone atraer jóvenes mediante el ofrecimiento de grados y títulos, lo que parece ser más una respuesta simplista que un cambio verdadero del Subsistema. Los cambios sustantivos que podría plantearse el Subsistema de las UT están basados en un análisis pormenorizado de la estructura de empleo en México y, sobre todo, en imaginar opciones educativas que sean formadoras de seres humanos con una mentalidad global, democrática y solidaria; es decir, una moderna concepción de lo que significa la educación en el siglo XXI.

[19] Investigador del Instituto para el Desarrollo de la Educación:
<*pedroa.flores@uia.mx*>.

16. LOS POSGRADOS EN LA ESTRATEGIA INCONCLUSA DE INNOVACIÓN

Giovanna Valenti Nigrini^[20] y *Ulises Flores Llanos*^[21]

La relevancia de la política educativa en conexión con las actividades científicas y tecnológicas radica en gran medida en los logros a mediano y largo plazos. La forma como ha sido pensada esta política es, en primer lugar, construir un capital intelectual directamente vinculado con las actividades científicas y, en menor medida, con las de orden tecnológico; y en segundo lugar, promover y reconocer los posgrados que reúnen factores de calidad para la formación de recursos humanos de alto nivel en el país.

El impulso de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, basadas de manera preponderante en recursos humanos de alto nivel, ha tenido en diversos países resultados positivos en el desarrollo económico de los mismos. De ahí la importancia de revisar la política de apoyo a la formación de recursos humanos en México, el papel desarrollado por las instituciones en la materia, así como los logros alcanzados y retos que se plantean en función de los requerimientos nacionales y el contexto de competencia global. Así como la vinculación con el mundo laboral por parte de este segmento especializado.

Identificaremos para ello las estrategias que han definido el rumbo hacia una etapa de transición a la innovación. En este sentido, responderemos al cuestionamiento sobre qué elementos han sido considerados estratégicos en cada etapa de la política llevada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y cuáles han sido sus logros. El objetivo es mostrar algunos resultados generales de la evolución del posgrado en el país, su relación con la política de ciencia y tecnología y, recientemente, con su orientación hacia la innovación.

Las fases por las que ha atravesado la evolución del posgrado en México podrían organizarse en cuatro, mismas que caracterizamos en este texto. Por último se analizan algunos rasgos de la incorporación de los recursos humanos especializados al mercado laboral.

*Primera fase, 1970-1980:
crecimiento desarticulado*

La primera etapa del Conacyt consistió en conformar las primeras estructuras y apoyar los núcleos básicos que definirían el sistema científico y tecnológico en el país. En esa década, los niveles de educación media y superior presentaban niveles de eficiencia bajos. Alrededor de 2% de los estudiantes que ingresaban a primaria lograba terminar una licenciatura. Los centros de investigación se duplicaron en número y se logró llegar a 10; la matrícula se incrementó paulatinamente al igual que los recursos, con un crecimiento del orden de 300% en el nivel de licenciatura y de 500% en el de posgrado. Las políticas del Consejo estuvieron muy enfocadas en sus inicios a la investigación, separadas de las dinámicas de las instituciones de educación superior y de las conexiones posibles con el ámbito productivo y social. Los apoyos otorgados a ciencia y tecnología se encontraban centrados en el fortalecimiento de los centros de investigación y la formación de posgraduados, sin pensar en el impulso del sector productivo-industrial en México, para favorecer vinculaciones.

*Segunda fase, 1982-1989:
inicios del diagnóstico del posgrado*

Desde el año 1982 se pensaba tener ya conformado el sistema que sentaría las bases de la actividad científica y tecnológica, de tal forma que pudiera promover el desarrollo nacional y reducir la dependencia externa en la materia, sobre todo la tecnológica. Pero se presentó la crisis económica y como consecuencia de la misma se detuvo la tendencia creciente de apoyos financieros, los cuales se vieron seriamente mermados.

Durante esta década, la matrícula siguió en ascenso, como parte de la tendencia de crecimiento de la pirámide poblacional. Ante tal contexto, el Conacyt buscaba hacer equiparables los posgrados del país a los del extranjero, a fin de absorber nacionalmente una parte de la demanda. Sin embargo, esto último sólo pudo iniciarse de manera más consistente en los noventa, otorgándose en promedio una beca al extranjero por cada cinco becas en posgrados de excelencia en el país.

*Tercera fase, 1990-1999:
recuperación del crecimiento con calidad y selectividad*

La tercera fase se caracteriza por signos de recuperación en las cifras generales de las actividades de educación y ciencia y tecnología. En 1989 se plantea un ambicioso programa modernizador en el sistema educativo y el Conacyt se distinguió por un crecimiento selectivo, con base en la redefinición de reglas ligadas a la evaluación del posgrado. Por lo que se refiere al desarrollo de la ciencia, se buscó impulsar la rigurosidad y la internacionalización de los investigadores, abandonando temas o áreas prioritarias.

La década de 1990 se caracterizó por un alto grado de intervención gubernamental en la educación superior, centrada en la evaluación de académicos, instituciones y programas. En 1992, el Conacyt crea el Padrón Nacional de Excelencia de Posgrado. Este padrón supone un mecanismo de evaluación que es ejecutado por pares científicos y que determina los posgrados que cumplen con los requisitos de calidad definidos por el Consejo. La Secretaría de Educación Pública (SEP) estuvo al margen de la dinámica de transformación y compartió esta función sólo al inicio de la siguiente década.

Cabe mencionar que no fue sino hasta fines de la década cuando se planteó la vinculación necesaria para transformar la dinámica del posgrado en función de la mejora en la gestión educativa, la eficiencia en los resultados y la débil orientación hacia la innovación productiva.

Cuarta fase, 2000 a la fecha: transición hacia la innovación

A partir del año 2000 se incorpora una nueva dinámica en la relación entre el Conacyt y la SEP. Desde la creación del Consejo, la política científica y tecnológica recayó siempre en él. Sin embargo, a partir del año 2000 se puso en evidencia la necesidad de una mejor articulación del sistema de ciencia y tecnología con el educativo. A partir de 2001, la SEP y el Conacyt han operado el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional.

El desarrollo de la investigación científica y tecnológica, así como de la innovación, necesitan de flujo de conocimientos. Para que este flujo pueda darse se necesita la conjunción de los ámbitos educativo y productivo; esto

se logra tanto con la construcción de redes como con la articulación de políticas sectoriales en materia de educación, ciencia y tecnología, e industria. Aunque los esfuerzos planteados por las instituciones intentan reflejar una mayor orientación hacia la demanda productiva nacional, el flujo de conocimiento para ello es aún difuso. Por otro lado, el mundo del trabajo no demanda recursos humanos altamente especializados y es lenta su transformación hacia la innovación. Además, no existen orientaciones claras de política industrial para aprovechar los esfuerzos de la inversión en educación que hace el país y mucho menos articularla con la necesaria transformación empresarial.

Los esfuerzos en materia de promoción de recursos humanos de alto nivel se centraron en el sistema de educación superior del país. En la década de 1970, como hemos señalado, existían pocos posgrados y la política de posgrado del Conacyt se orientó casi exclusivamente hacia la academia. La SEP se desentendió del desarrollo de los posgrados. De esta forma, la política de posgrado privilegió la formación de investigadores y no se ocupó de definir las líneas de requerimientos de los posgrados con orientación profesional. Sólo recientemente, la política establece requerimientos diferenciados entre las dos orientaciones del posgrado.

Otro gran desafío para la política de posgrado y que involucra directamente a la SEP es el enorme número de posgrados que no son evaluados y que probablemente no cumplen con requerimientos básicos de calidad. Es de subrayar que en 2007 sólo uno de cada seis posgrados fueron registrados en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del Conacyt. Es decir, son pocos aquellos que están sometidos a algún proceso de evaluación, lo que contrasta con el hecho de que la política educativa superior tiene como uno de los ejes de calidad la acreditación de las carreras de licenciatura.

Por otra parte, resulta difícil entender la alta y creciente concentración de estudiantes de posgrado y egresados en el campo de administración, en comparación con los posgraduados en ciencias de la salud, ciencias naturales y exactas, que ocupan una proporción mucho menor y decreciente en el tiempo. Este desequilibrio se evidencia aún más cuando se observa la distribución de la matrícula estudiantil de posgrado en países que se han destacado por el sello innovador de su economía o su giro reciente.

La formación de recursos humanos especializados debe acompañarse estratégicamente por el impulso de condiciones para el mejor aprovechamiento del capital intelectual de los sectores productivo y social. Sin embargo, los mecanismos para plantear un mejor uso de estos recursos no resultan sencillos; en primer lugar, se requiere contar con una efectiva absorción en el mercado laboral de los egresados. Cabe destacar que, en los últimos años, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo reporta un decremento del porcentaje de personas con nivel doctoral que se mantienen ocupadas, un aumento de estas personas ubicadas en el desempleo hasta 2008, o bien autoempleados o inactivos. Otro dato a destacar es la muy baja incorporación de los recursos humanos de alto nivel en la industria y la escasa actividad de investigación y desarrollo. Las tendencias antes mencionadas se contraponen a una perspectiva de innovación y el esfuerzo educativo se traduce en subutilización de recursos humanos de alto nivel.

Conclusiones

Sin duda, buena parte de la política de apoyo a la ciencia y la tecnología se ha centrado en la formación de recursos humanos y la mejora de incentivos para los académicos. Sin embargo, los mecanismos para estimular la innovación incorporan muy débilmente los requerimientos del país para que se produzca una nueva dinámica en la estructura de posgrado y sus egresados, de tal forma que se modifique la composición del capital intelectual en el mundo productivo. Estos problemas, como hemos señalado, fueron derivados de la débil coordinación institucional en la materia en sus inicios, así como una carencia de visión estratégica, en función de las transformaciones y requerimientos nacionales ligados a la absorción creativa del conocimiento, adaptación y generación.

Si se plantea en tanto política de ciencia, tecnología e innovación la conformación de un Sistema Nacional de Innovación es necesario focalizar los esfuerzos en el desarrollo científico vinculado al progreso tecnológico, así como en una mejor coordinación de agentes de la economía con las instituciones educativas. Es desalentador encontrar que los agentes centrales de los procesos innovadores (científicos, ingenieros) no ocupan un lugar importante en la matrícula de posgrado y mucho menos en el nivel de licenciatura.

Este escenario nos lleva a anticipar serios obstáculos para destrabar las inercias y lograr una sinergia hacia la innovación. El mercado laboral del país sigue siendo muy heterogéneo con un alto predominio de las empresas micro y pequeñas en el sector manufacturero y con un componente tecnológico y organizacional poco moderno, y la casi inexistente incorporación de posgraduados. Los problemas y retos están identificados, sólo falta una voluntad firme para definir las políticas públicas que los atiendan.

[20] Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México: <giov.valenti@gmail.com>.

[21] Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México: <fflores@flacso.edu.mx>.

17. LA EDUCACIÓN INDÍGENA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Fernando I. Salmerón Castro^[22] y *Ricardo Porras Delgado*^[23]

Diagnóstico

En sus diferentes etapas y en particular en el siglo XX, la educación para los indígenas ha tenido características especiales; no sólo buscó reinterpretar el pasado indígena para construir una identidad nacional moderna en el seno de las propias comunidades, sino también pretendió convertirse en la forma de unir a los indígenas a esa modernidad mestiza. En este sentido, la incorporación y asimilación de los indios a la construcción nacional implicó aceptar la existencia de fuertes diferencias económicas, políticas y sociales. Sin embargo, de manera coincidente subrayó el carácter residual de tales diferencias. De acuerdo con esta interpretación, las discrepancias de cultura, lengua y formas de vida eran consecuencia de un atraso histórico y desaparecerían en la medida en que los indios se incorporaran y fueran integrados a la modernidad y a la posmodernidad.

De tal modo que, desde las instituciones del Estado, se pretendía que el indígena dejara, en forma definitiva, de hablar su idioma, que aprendiera y utilizara únicamente el castellano, para así lograr que todos los mexicanos hablaran una sola lengua. Este proceso de construcción de una patria mestiza y moderna se basaba en un territorio indiviso, una historia y una lengua únicas, con un proyecto nacional orquestado por el Estado, lo cual selló la orientación de las políticas públicas y en particular las educativas. Las referidas a los pueblos indígenas concebían su incorporación al proyecto nacional como un proceso de asimilación forzada que significaba su absorción a la sociedad y a la cultura mayoritaria, sin respeto por sus diferencias y bajo la tutela estatal. Con su consolidación, algunas de estas ideas se transformaron de nuevo, dando lugar a la creación de instancias especializadas en la educación indígena. Pero es en los años setenta cuando las críticas al ancestral modelo de castellanización directa llegan a su clímax y de allí a su declinación. Todo ello debido a la presión que ejerció

la declaración internacional de los derechos de las minorías étnicas a recibir educación escolarizada en su propio idioma. A ello se sumaron los cuestionamientos que las ciencias sociales hacían a las acciones indigenistas del Estado en los contextos de las minorías étnicas de México. También agregaríamos la crítica que ejercieron los propios promotores y profesionistas indígenas al modelo asimilacionista e integracionista en el cual habían sido formados.

Con estos ingredientes, en 1978 y teniendo como marco el panorama político nacional, se cocina el plato fuerte y se crea la Dirección General de Educación Indígena con su enfoque basado en una educación bilingüe-bicultural. Esta idea se planteó como un supuesto didáctico sustentado en el uso de las lenguas nativas para la enseñanza de los contenidos enmarcados en los programas nacionales; es decir, se impulsó una propuesta que emplearía en los primeros años las lenguas indígenas como vehículo de comunicación y de instrucción. El español entraría en los años subsiguientes como segunda lengua. En dicha propuesta los contenidos escolares debían provenir tanto de las culturas indígenas como de la cultura nacional.

Sin embargo, producto de la contaminación política nacional y el peso que ejercieron los prejuicios ideológicos de los actores institucionales y educativos, continuó vigente la aplicación del programa nacional en español hasta mediados de los años noventa.

Con la consolidación de estos elementos y a pesar de los avances efectuados en el subsistema de educación indígena hasta la fecha, Sylvia Schmelkes ha subrayado con insistencia la “pobreza de operación y de resultados de los servicios educativos” que se ofrecen a la población indígena. Entre los principales problemas identificados hay que destacar: *a*] inadecuado funcionamiento de las escuelas, incumplimiento de la norma establecida, alto índice de ausentismo docente, desperdicio de tiempo destinado a la enseñanza y ausencia de las condiciones mínimas de infraestructura y equipamiento; *b*] nula participación de las comunidades indígenas en asuntos educativos, falta de incorporación de contenidos propios y pertinentes en el currículo indígena y un papel poco activo en el seguimiento de las actividades escolares; *c*] focalización de la atención al nivel de preescolar y primaria, y pocas opciones bilingües e interculturales

en los niveles medio superior y superior, y d] segregación del sistema que, con la intención de ofrecer educación bilingüe-bicultural para la población indígena, ha generado un subsistema de calidad inferior en términos de dotación de recursos operativos, infraestructura deficiente, menor supervisión, formación insuficiente de maestros y falta de pertinencia en los contenidos escolares.

Pronóstico

Si bien en las últimas décadas se ha permitido una relativa participación de los profesionales indígenas en el diseño, planeación y operación de su educación, no se ha logrado detener el deterioro acelerado o paulatino de sus culturas, lenguas y organización social ni tampoco elevar su calidad de vida ni mucho menos fortalecer su proyecto histórico.

A pesar de ello y en el inicio del siglo XXI se ha reforzado una propuesta educativa más acorde con el planteamiento indígena: la educación bilingüe intercultural. Este tipo de educación existe con mayor presencia en Bolivia, Ecuador, Perú y México, y con menos impacto en Paraguay, Brasil, Chile y Argentina. Pero no es una realidad generalizada, normalizada y consolidada, sino que, por el contrario, en la mayoría de los casos son proyectos piloto-experimentales aislados, que no han logrado penetrar en las instituciones encargadas de atender, desde el Estado, a los grupos indígenas. No obstante, los últimos cambios políticos, sociales y étnicos de 1994 en Chiapas y las transformaciones estructurales ocurridas en el transcurso del nuevo milenio en Sudamérica, en particular en Bolivia, Ecuador y Perú, han dado como resultado evoluciones profundas en todo el contexto de la educación indígena, que han impactado en el resto de América Latina, donde la población indígena es muy numerosa.

Lo anterior pone en evidencia que la educación para los indígenas está determinada por una red de factores estructurales, y de cuestiones teóricas, conceptuales y metodológicas que hacen que el problema persista, ya que los modelos educativos que se han implementado y operado para la atención de los grupos étnicos presentan serias deficiencias, tanto en la aplicación de los modelos, métodos y didácticas como en los resultados de las evaluaciones realizadas en los niveles nacional e internacional.

Líneas de acción

Un aprendizaje central de lo arriba expuesto es que se *requiere sustituir la propuesta ancestral de la escuela para los indígenas por una que provenga desde los propios indígenas o, por lo menos, una en la que participen decididamente*. Para cumplir este propósito es necesario no segregar la educación indígena y ampliar la cobertura de atención a fin de diseñar, planear e instrumentar la educación intercultural bilingüe con atención particular a la enseñanza en las propias lenguas indígenas. En este largo proceso de consensos deberán participar las propias autoridades tradicionales, las comunidades lingüísticas y los diferentes actores de la sociedad civil, así como las asociaciones académicas que están nutriendo a la escuela indígena.

Convendría que para el desarrollo curricular de educación inicial, preescolar y primaria en sus diferentes niveles se considere indispensable que el primer acercamiento de los niños indígenas se realice exclusivamente en su lengua materna. En cambio, en las comunidades en las que predomina el español esto tendría que hacerse con la enseñanza de una lengua indígena como segunda lengua. En ambos casos es preciso desarrollar currículos con contenidos culturales y lingüísticos propios, significativos y pertinentes, utilizando la lengua materna como lengua de alfabetización, como lengua de instrucción y como contenido escolar. Al mismo tiempo no se debe olvidar que en la educación media superior y superior también se debería contar con sistemas equilibrados de uso de las distintas lenguas nacionales y del español en las regiones indígenas.

En cualquiera de los casos señalados es necesario plantear renovados marcos teóricos, metodologías y métodos específicos, elaborar planes y programas de estudio cultural y lingüísticamente pertinentes, además de construir guías didácticas, alfabetos y estructuras lingüísticas funcionales adecuadas para la enseñanza de primeras y segundas lenguas. Se deben también revisar los sistemas e instrumentos nacionales e internacionales de evaluación, así como los mecanismos de prueba para hacer evaluaciones directamente relacionadas con la lengua en la que se enseña, con lo que se enseña y con la forma en la que se lleva a cabo el proceso educativo. Porque, como afirma Ruth Paradise, no debemos olvidar que sólo se puede

hablar de una verdadera educación intercultural en la medida en que la aceptación, el respeto y el reconocimiento del otro son mutuos y recíprocos.

Más importantes que los aspectos técnicos, son los asuntos relacionados con los contenidos de la educación indígena cuya fuente de conocimientos se espera que sean la familia, la comunidad indígena, los maestros bilingües con su acervo de experiencias; la historia indígena escrita por los propios indios y la experiencia educativa de otros grupos minoritarios de países descolonizados, conocimientos que será necesario obtener, seleccionar, sistematizar y presentar (en las aulas indígenas) en los términos apropiados y según sus destinatarios, como se ha afirmado desde hace más de tres décadas.

Es importante insistir en que la educación escolar en el medio indígena debe contar con profesores que conozcan y, preferentemente, dominen la lengua de la comunidad y de la escuela donde prestan sus servicios. Esto entraña serias dificultades político-administrativas y de formación docente, pero es una medida que permitiría desterrar la ancestral *praxis* de la castellanización como medio de instrucción escolar para la población escolar indígena. Del mismo modo, debe garantizarse una educación culturalmente pertinente que avale el desarrollo de los saberes propios en beneficio de los pueblos indígenas. Sólo así podrá lograrse que las distintas lenguas nacionales sean usadas como “lengua de alfabetización, como lengua de instrucción y como contenido escolar”.

Para finalizar insistiremos en que sólo con la participación de los diferentes actores de las propias comunidades en las que se encuentran las escuelas, y desde abajo, será posible desarrollar una educación cultural y lingüísticamente pertinente que haga realidad el precepto ancestral, y ahora constitucional, de una educación para un país plurilingüe y multicultural.

[22] Coordinador general de Educación Intercultural y Bilingüe: <fsalmeron@sep.gob.mx>.

[23] Asesor del coordinador general de Educación Intercultural y Bilingüe: <porrasdel@yahoo.com.mx>.

18. MODALIDADES DIFERENCIADAS: EDUCACIÓN COMUNITARIA Y TELESECUNDARIA

Claudia Cárdenas Cabello^[24]

En nuestro país es posible pensar que el subsistema de educación básica no funciona en la realidad exactamente como uno solo, sino como varios subsistemas en coexistencia: la educación general, de carácter público para poblaciones urbanas y rurales que no es atendida por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe); la comunitaria, destinada para localidades rurales dispersas, pobres, con poblaciones mestiza, indígena y migrante, atendida por el Conafe; la educación indígena, a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la educación privada.

Esta diversidad en las modalidades de atención dentro del sistema educativo (que en principio está pensada para atender a niños y jóvenes provenientes de distintos contextos sociales) se traduce en una desigualdad de oportunidades educativas y de aprendizaje debido a la fuerte asociación que existe entre las condiciones sociales y económicas de los alumnos y sus escuelas, con los resultados de los aprendizajes.

La equidad como eje de la política pública para lograr la igualdad educativa

Ante el reconocimiento de la desigualdad existente entre los miembros de la sociedad, Amartya Sen recomienda considerar la desigualdad como un concepto relacional, es decir, en comparación con los otros, tanto en sus cualidades de seres humanos como en sus pertenencias. Fitoussi y Rosanvallon, partiendo de la misma reflexión que Sen, reconocen la necesidad de un concepto que establezca una lógica desde la cual fundar un principio ordenador de las diversidades, por lo que introducen la noción de *equidad*, entendida como instancia que se ubica por encima del análisis de la igualdad en cada una de las dimensiones, organizándolas y estructurándolas en torno a una igualdad fundamental. Por tanto, establecer un criterio de equidad significa identificar cuál es la dimensión fundamental

respecto a la cual definir el horizonte de igualdad en torno al que se estructuran todas las desigualdades restantes. El principio de equidad basado en el criterio de *igualdad de resultados* parece ser el único que puede compensar las desigualdades previas, al tener como sustento la idea de que un incremento en el nivel educativo de los alumnos les proveerá de las herramientas necesarias para insertarse en el mercado de trabajo y tener una mayor participación e influencia en la sociedad por medio del ejercicio de la ciudadanía.

La diversificación de la oferta educativa: los cursos comunitarios y la telesecundaria

Hacia finales de la década de 1970 el rezago educativo persistía y dicha situación se explicaba en parte por la falta de escuelas en un gran número de localidades rurales (75% de los niños que no asistían a la escuela habitaba en localidades menores de 500 habitantes) y también debido al gran número de escuelas que no ofrecían los seis años de educación básica.

Es en este contexto en donde se desarrollaron modalidades de atención alternativas a las existentes (telesecundarias y cursos comunitarios) para ofrecer servicios educativos a personas que se encontraban en localidades muy dispersas, pequeñas y de reducida demanda, con lo cual el sistema educativo transitó de un modelo educativo de atención mayoritariamente urbano, centralizado y homogeneizador a uno que reconoció las particularidades de los grupos a los cuales iba a atender y creó modalidades con características pedagógicas y organizacionales distintas.

El Conafe comenzó con la educación comunitaria en el ciclo escolar 1973-1974 y en los inicios del sistema se ofrecieron los cuatro primeros grados de primaria divididos en dos niveles: nivel I (primer grado) y nivel II (segundo, tercero y cuarto grados). Más adelante, se extendió a los seis años, constando de tres niveles con dos años cada uno. En 1975 se iniciaron formalmente los cursos comunitarios para la educación primaria y en 1981 comenzó el programa de preescolar comunitario.

Para el ciclo escolar 2004-2005 el Conafe manejó un total de 12 420 cursos comunitarios, con una matrícula de 124 691 alumnos, lo que representó cerca de 13% de las escuelas y 0.9% de la matrícula de este nivel. De hecho, 74.4% de los cursos comunitarios se ubica en localidades

de menos de 100 habitantes, 13% en localidades de 100 a 249 habitantes y los restantes en localidades por arriba de los 500 habitantes.

¿Qué dicen las evaluaciones?

Las evaluaciones realizadas en 2006 por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación a los alumnos de tercero de primaria, y reportadas en 2007, mostraron que los alumnos de cursos comunitarios obtuvieron calificaciones superiores a las obtenidas por los estudiantes de otras modalidades y estratos escolares públicos (escuelas generales urbanas y rurales, e indígenas) tanto en español como en matemáticas; resultados que son mejores, o al menos parecidos, en el tercer grado de primaria, pero inferiores en el sexto.

La telesecundaria

La telesecundaria surgió en 1968 como una modalidad de atención más del sistema educativo para ampliar el acceso en el nivel de secundaria. Fue creada para atender a los jóvenes de comunidades pequeñas y marginadas en las que, por la falta de suficiente demanda, no se pueden establecer secundarias generales o técnicas.

Esta modalidad tiene características que la hacen ciertamente distinta a las secundarias generales y técnicas, pues a pesar de que persigue los mismos objetivos establecidos en los planes y programas, brinda educación secundaria a jóvenes en comunidades rurales con un modelo educativo que combina elementos escolarizados con elementos de educación a distancia, por lo que difiere en su operación, organización y en los recursos didácticos que utiliza. Un profesor se hace cargo de un grupo y le imparte todas las materias contenidas en el programa del año escolar, acompañado por los segmentos televisados para cada una de las asignaturas.

En el ciclo escolar 2006-2007 se registraron 32 788 escuelas secundarias en el país, de ellas, 51.7% eran telesecundarias y atendieron a una quinta parte de los 6 millones de alumnos inscritos en este nivel; 87% de las telesecundarias se ubica en localidades con menos de 2 500 habitantes y seis de cada 10 lo hacen en localidades de alta y muy alta marginación.

Las evaluaciones nacionales e internacionales sobre la calidad de la educación han mostrado la segmentación existente y el rendimiento diferencial entre establecimientos, según el nivel socioeconómico de sus alumnos y de la zona geográfica en la que se ubican, razón por la cual, dados los bajos resultados de aprovechamiento que presenta la telesecundaria, se pone el acento en el tema de la equidad.

La equidad como objetivo de la política pública educativa: los programas compensatorios

Desde la década de 1990 buscó elevarse la calidad y la equidad del sistema educativo por medio de modificar los factores que inciden en la escuela (curriculares, administrativos y financieros); sin embargo, se precisó de políticas sociales que permitieran contrarrestar el efecto negativo de las condiciones del hogar y del entorno social provocados por la pobreza. Los dos componentes de los programas compensatorios son: 1] los que se concretan en servicios e insumos dirigidos a alumnos, profesores y directivos de las escuelas y, 2] aquellos que consisten en el apoyo para el mejoramiento del sistema educativo.

Dada la heterogeneidad que caracteriza al subsistema educativo básico habrá que considerar que establecer un paquete de insumos que se aplique de forma universal quizá no sea lo óptimo, por lo que convendría diseñar políticas de atención locales que consideren la vulnerabilidad educativa de la población que se va a atender y la capacidad de la comunidad escolar para poder manejar el proyecto educativo o la necesidad de apoyos para su gestión.

[24] Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco: <ccc@correo.azc.uam.mx>.

19. LA EDUCACIÓN BÁSICA DE ADULTOS

Sylvia Schmelkes^[25]

La situación actual

En México, actualmente 33 millones de personas de 15 años y más no han concluido su educación básica: 6 millones no saben leer y escribir, 10 millones no han terminado la primaria y 17 millones no han concluido la secundaria. Esto representa casi una tercera parte de la población nacional y prácticamente la mitad de la población considerada “adulta”, mayor de 14 años.

Como país hemos avanzado notablemente en los últimos años, fundamentalmente como consecuencia del crecimiento de la cobertura de la educación escolarizada para los niños y adolescentes hasta los 15 años. A pesar de ello, se estima que todavía se incorporan, cada año, alrededor de 500 000 personas de 15 años a este llamado “rezago educativo”.

La operación de la educación para adultos la realiza el propio Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y otros 26 institutos estatales. Además, imparten también educación básica de adultos, en proporción mucho menor que el INEA, los centros de educación básica de adultos y los centros de educación extraescolar, que dependen directamente de la Secretaría de Educación Pública. Las misiones culturales, en algunas entidades federativas, realizan acciones de alfabetización.

Entre todas las instancias de educación para adultos en el país se logra atender a 1 250 000 personas en los tres niveles educativos (promedio mensual) y certificar —en alfabetización, primaria y secundaria— a 667 000 anuales. Es evidente que a este ritmo será difícil disminuir el rezago educativo, pues apenas se le gana la batalla al nuevo número de personas que llegan a los 15 años sin educación básica completa.

Debido a la desigualdad en la distribución del servicio educativo básico formal en nuestro país, hay estados que reportan niveles de rezago educativo muy superiores al promedio nacional. A nadie sorprende que éstos sean los estados más pobres del país: Chiapas ocupa el primer lugar en

analfabetismo, con 19.7% de la población de 15 años y más en dicha situación; en situación similar se encuentran Guerrero y Oaxaca. En el otro extremo, el Distrito Federal y Nuevo León tienen un porcentaje de analfabetismo de apenas 2.4%. El rezago total representa 60.6% de la población de Chiapas y 57.3% de la de Oaxaca.

El esquema actual para atender a los adultos sin educación básica, desarrollado por el INEA, es el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo. Representa un enorme salto cualitativo en relación con formas de atención previas porque reconoce la diversidad de la población joven y adulta, y porque les ofrece materiales de primera calidad.

Esta enorme riqueza del diseño curricular contrasta con la falta de atención institucional al sujeto clave para una atención educativa de calidad: el docente. Para atender a los jóvenes y adultos analfabetos o sin educación básica completa el INEA, con base en la Ley de 1975 que propone sostener la educación de adultos sobre la solidaridad social, recurre a un voluntariado compuesto fundamentalmente por alumnos universitarios que se encuentran realizando su servicio social y que no han sido formados para atender a los adultos.

Los problemas persistentes

La educación básica de adultos trabaja para remediar los defectos de un sistema educativo escolar insuficiente y desigual. Las campañas de alfabetización fracasan porque el contexto no se modifica. Las exigencias sobre los adultos para el uso de la lectoescritura no cambian ni se incrementan. La acción alfabetizadora por sí sola, si todo lo demás sigue igual, no tiene posibilidades de resultar en una tasa menor de analfabetismo. La calidad con la que se ha impartido la educación a los adultos siempre ha sido cuestionable. Opera en lugares prestados con mobiliario muchas veces inadecuado para los adultos.

El problema de fondo, sin embargo, es que la educación destinada a los adultos ha sufrido crónicamente de falta de recursos, incluso después de creada la institución especializada en atenderlos. Así, el INEA recibe la casi irrisoria proporción de 0.82% del presupuesto educativo. Esta proporción se ha venido reduciendo constantemente durante los últimos cinco años y ha sido una constante desde la creación del Instituto. Estas cifras dan cuenta de

que la apuesta política de los últimos años no es la de atender educativamente a los adultos, sino la de permitir que el sistema educativo formal vaya abatiendo el rezago y que los adultos analfabetas y sin educación se vayan muriendo. En tales circunstancias, de una oferta empobrecida, no profesional, sin recursos ni medianamente suficientes para el reto que se enfrenta, no deben extrañar los escasos resultados.

A esta pobreza de la oferta es necesario añadir la debilidad de la demanda. No existe una demanda social por educación de adultos. La población adulta —no así la joven— considera que el tiempo para educarse ya pasó. Se trata de una población en situación de pobreza, preocupada por la supervivencia, con escaso tiempo libre. Los que se animan a responder a la oferta, al encontrarla pobre, difícilmente permanecen el tiempo suficiente para lograr los propósitos educativos. La oferta de educación de adultos en México es pasiva, para quien la quiera y la pida. Se promueve poco.

Visión actual de la educación de adultos

Todo esto ocurre cuando en el mundo se establecen ambiciosas metas de reducción del analfabetismo. También cuando se va perfilando un nuevo paradigma educativo: la educación se viene reconociendo como un derecho humano fundamental, un derecho que es de todos y no sólo de los niños, en documentos internacionales vinculantes ratificados por México. El derecho a la educación se entiende como el derecho a aprender. Además, se establece con claridad que la educación es algo que ocurre a lo largo de la vida, de la cuna a la tumba, y en cualquier lugar. Se rompe el paradigma de que había un tiempo y un sitio para aprender. Las neurociencias demuestran que el cerebro sigue creciendo y estableciendo sinapsis también durante la vida adulta. Para América Latina esta concepción amplia de la educación de adultos transforma su demanda potencial, pues ahora no está constituida sólo por quienes no fueron a la escuela o no la terminaron, sino por todos los jóvenes y los adultos que tienen derecho a la educación.

Implicaciones de la visión actual de la educación de adultos

Las transformaciones que este paradigma implica para la educación en nuestro país todavía no han sido motivo ni de reflexión ni de acción. Este paradigma implica, entre otras cosas, darle permeabilidad a la educación

formal, permitiendo la entrada de alumnos de la educación no formal y de la informal, así como la salida de alumnos a estas otras modalidades. También implica desformalizar nuestras instituciones formales, abriendo en todas ellas programas para personas que no pueden asistir a los sistemas formales. Significa hacer intencional la educación en espacios colectivos e involucrar a las comunidades en el cuidado educativo de los niños de la calle, de los jóvenes, de los ancianos. Implica hacer intencional lo educativo en instituciones que prestan servicios públicos y realizan actividades de desarrollo social. Implica insertar intencionalmente propósitos educativos ahí donde están ocurriendo procesos de transformación del entorno, que es lo que permite que lo aprendido tenga espacios reales de aplicación. Todo lo anterior exige profesionalizar la educación de personas jóvenes y adultas. La educación de adultos es una actividad compleja.

La educación básica de los adultos debe vincularse con las posibilidades de mejoramiento de su calidad de vida. El reto para el país es enfrentar este problema con personal profesionalmente formado y con los recursos necesarios y adecuados para hacerlo.

[25] Directora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana: <sylvia.schmelkes@uia.mx>.

20. LA DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LAS BRECHAS DE ESCOLARIDAD

Patricio Solís^[26]

Durante la segunda mitad del siglo pasado, México experimentó avances significativos en el acceso a la educación. Estos esfuerzos produjeron incrementos en los niveles promedio de escolaridad, así como una reducción de la población sin acceso a la educación, particularmente en el nivel básico. El promedio de escolaridad de la población de 18 años o más pasó de 2.6 años en 1960 a 8.1 en 2005, mientras que el porcentaje de población en este mismo grupo de edades que nunca asistió a la escuela se redujo de 41% a 9% en el mismo periodo.

A pesar de estos avances, la educación en México afronta aún grandes retos. Uno de ellos es la desigualdad en el acceso a la escolaridad. Para dimensionar los niveles de desigualdad conviene introducir una distinción elemental entre dos tipos de desigualdad: la desigualdad de condición y la desigualdad de oportunidades. La desigualdad de condición refiere a la distribución dispareja de un bien o recurso entre los miembros de una población. La desigualdad de oportunidades consiste en el acceso inequitativo que tienen los individuos a ese bien o recurso en virtud de características sociales heredadas que están fuera del control individual, como son el estrato socioeconómico de origen, el sexo, la condición de pertenencia a una etnia o grupo indígena, o el lugar de nacimiento.

En el caso de los años de escolaridad, no necesariamente toda la desigualdad de condición es producto de la desigualdad de oportunidades, ya que el logro educativo puede variar en función de características no vinculadas a los orígenes sociales, como las habilidades y los esfuerzos personales. Desde otra perspectiva, la existencia de altos niveles de desigualdad de oportunidades es indicativa de una distribución injusta de los recursos, en tanto el acceso a éstos no depende de los méritos y esfuerzos personales sino de características heredadas que refuerzan la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

Cuando hablamos de los niveles de escolaridad de la población, ¿cuál es el grado de desigualdad de condición existente en México? ¿En qué medida está desigualmente distribuida la escolaridad? Los datos de los Censos de Población y Vivienda nos permiten obtener algunas medidas de desigualdad utilizadas convencionalmente para los ingresos, pero que se adaptan con facilidad para los años de escolaridad. Una de estas medidas es el índice de Gini, que varía entre 0 y 1. Cuando tomamos como referente la población entre 25 y 34 años, el índice de Gini de años de escolaridad muestra una reducción bastante significativa a lo largo del tiempo. Pasó de 0.54 en 1970 a 0.36 en 1990, a 0.27 en 2000 y a 0.25 en 2005, esto es, una reducción de más de la mitad en los últimos 35 años.

Esta reducción de la desigualdad de condición es un avance, pero es importante aclarar que ha sido la tendencia habitual en los países con incrementos significativos en su nivel de escolaridad. Por otra parte, la magnitud de la desigualdad tampoco es muy diferente a lo observado en otros países de América Latina. México se sitúa en un nivel intermedio, con mayor desigualdad que los países más escolarizados, como Argentina y Chile, pero también de Venezuela, que a pesar de tener un promedio de escolaridad similar registra un índice de Gini relativamente bajo. Otros países, como Bolivia y Ecuador, presentan niveles de escolaridad similares a México, pero índices de Gini bastante superiores. En el otro extremo, Brasil registra promedios menores de escolaridad y también un índice de Gini más alto (0.34, similar al que presentaba México en el año 1990).

Con respecto a las entidades federativas, los datos para 2005 muestran una clara asociación negativa entre el nivel de escolaridad y la desigualdad en años de escolaridad. Los estados con mayores índices de Gini son los del sur del país: Chiapas con 0.39, Guerrero con 0.34 y Oaxaca con 0.32. Otros tres estados (Veracruz, Michoacán y Puebla) presentan índices de Gini superiores a 0.30. En el otro extremo, las cinco entidades federativas con menor desigualdad educativa son el Distrito Federal (0.19), Nuevo León (0.20), Coahuila (0.21), Sonora (0.21) y el Estado de México (0.22). Esto significa que las entidades federativas con mayores rezagos socioeconómicos no sólo deben afrontar el reto de incrementar los niveles de escolaridad, sino también el desafío de propiciar que el acceso a la educación ocurra en condiciones de mayor equidad.

¿En qué medida las disparidades observadas en años de escolaridad son atribuibles a la desigualdad de oportunidades? O en otras palabras, ¿hasta qué punto las variaciones en los años de escolaridad son explicadas por características socioeconómicas de origen que están fuera del control individual? A partir de los datos nacionales del censo de 2000 y utilizando una serie de métodos desarrollados recientemente para la medición de la desigualdad de oportunidades, estimamos que el efecto *conjunto* del nivel socioeconómico de la familia de origen, la escolaridad de los padres, el sexo, el tamaño de la localidad de residencia y la condición de pertenencia étnica da cuenta de entre 52 y 63% de la desigualdad total en años de escolaridad entre los jóvenes de 15 a 19 años. En otras palabras, más de la mitad y quizás hasta cerca de un tercio de la desigualdad en años de escolaridad en México tiene su origen en diferencias de clase, género, lugar de residencia o etnia.

En síntesis, el análisis de la desigualdad en años de escolaridad nos deja tres enseñanzas. Primero, si bien la desigualdad de condición ha decrecido, estamos aún lejos de alcanzar condiciones aceptables de equidad. Los niveles actuales de desigualdad son mayores a los de otros países de América Latina, como Argentina y Chile. También, la mitad o más de la desigualdad en años de escolaridad es atribuible a condiciones socioeconómicas heredadas, entre las que destacan la posición socioeconómica de la familia de origen y en menor medida la condición de residencia urbana o rural. Esto lleva a concluir que, lejos de ser el resultado de diferencias en méritos, aptitudes y esfuerzos personales, las brechas de escolaridad en México son producto principalmente de la desigualdad de oportunidades.

En segundo lugar, tanto la desigualdad de condición como la de oportunidades se acentúan en las entidades federativas con mayor rezago socioeconómico, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Esto sugiere que el rezago educativo, la desigualdad de condición en años de escolaridad y la desigualdad de oportunidades no constituyen fenómenos inconexos, sino que forman parte de una misma realidad en la que el abatimiento del rezago escolar pasa necesariamente por el diseño de políticas públicas destinadas a ampliar la cobertura sobre la base de principios de equidad social. En otras palabras, el abatimiento del rezago educativo y el incremento sustantivo en

los niveles de escolaridad pasan necesariamente por la reducción de la desigualdad de oportunidades de acceso a la escuela, especialmente en los niveles medio y superior.

Finalmente, al concentrarnos en los años de escolaridad dejamos de lado el tema de la calidad de la enseñanza. Esta omisión es deliberada, ya que nos ha interesado destacar la persistencia de desigualdades sociales elementales en el nivel de escolaridad, las cuales corren el riesgo de ser olvidadas cuando el interés del público y los especialistas se centra exclusivamente en los aprendizajes o el aprovechamiento escolar. Nuestros resultados sugieren que las desigualdades de condición y oportunidades en la escolaridad son aún muy relevantes en México y que para entender de manera apropiada el problema de la desigualdad educativa es necesario tomar en cuenta *simultáneamente* las disparidades en años de escolaridad y aprendizajes.

[26] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <psolis@colmex.mx>.

21. CAMBIO SOCIODEMOGRÁFICO Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS

Marta Mier y Terán^[27] y *Carla Pederzini*^[28]

En las últimas décadas, el sistema educativo mexicano ha continuado su expansión en un contexto de profundas desigualdades sociales. A pesar de que la permanencia de los niños y los jóvenes en la escuela ha sido cada vez más generalizada y prolongada, y los niveles de escolaridad han aumentado, subsisten marcadas desigualdades en las oportunidades educativas de los distintos sectores de la población.

La expansión del sistema educativo ha coincidido en el tiempo con cambios en la dinámica demográfica. La mortalidad y la fecundidad en continuo descenso, la migración a las ciudades y la emigración a Estados Unidos han propiciado transformaciones en el ritmo de crecimiento de la población, en su composición por edades y en su concentración urbana. El ritmo de crecimiento ha sido más lento y la población ha tendido a concentrarse cada vez más en las localidades de mayor tamaño. En los hogares, la dinámica demográfica se ha traducido en cambios en su tamaño, composición y ubicación geográfica.

Estas tendencias demográficas muestran marcadas diferencias entre los distintos sectores socioeconómicos, siendo significativamente más elevados los niveles de mortalidad y fecundidad en los sectores más pobres, en cuyos hogares la fecundidad elevada compensa y rebasa la de mortalidad, de manera que el número de hijos es mayor que en los hogares no pobres, contribuyendo a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Los cambios demográficos han ocurrido en un contexto de transformación de los valores relacionado con una creciente individualización, lo que ha propiciado, entre otros, un aumento en la disolución de las uniones conyugales. En consecuencia, no sólo cambia el tamaño y la composición de los hogares, sino que también se modifica su organización y dinámica. Los hogares con jefatura femenina han aumentado, principalmente los monoparentales: es cada vez más común que

niños y jóvenes experimenten el vivir en hogares con jefatura femenina, en los que la ausencia del padre se debe a la separación de la pareja, ya sea por ruptura o por migración, o bien a la decisión de la madre de formar un hogar sin pareja. Esta tendencia causa preocupación porque en diversos contextos se ha observado que los niños en hogares monoparentales tienen menores logros educativos y, en general, son más vulnerables.

El objetivo de este trabajo es estudiar los cambios sociodemográficos en los hogares entre 1990 y 2005, y analizar la forma en que se relacionan con las desigualdades en la asistencia de niños y jóvenes a la escuela. Las fuentes de datos son las muestras del Censo General de Población de 1990 y del Censo de Población y Vivienda de 2005. Se hace un análisis descriptivo y se estiman modelos estadísticos Logit para medir el efecto en la asistencia escolar de niños y jóvenes, de cada una de las variables explicativas y conocer el cambio del efecto en el periodo.

Resultados

Entre 1990 y 2005, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, el tamaño de la población en edades de asistir a la escuela primaria, secundaria y media superior permanece casi sin cambio: alrededor de 25 millones de niños y jóvenes conforman la población de 6 a 17 años de edad al inicio del siglo XXI. Su asistencia a la escuela, en cambio, aumenta sustancialmente (de 78% a 87%) y, en 2005, casi todos los niños de 6 a 11 años asisten a la escuela (97%). Sin embargo, aún en este año, uno de cada 10 niños en edad de asistir a la secundaria y uno de cada tres jóvenes en edad de asistir al nivel medio superior se encuentra fuera del sistema educativo.

Como resultado del proceso de urbanización en este periodo, la población en edad escolar tiene un crecimiento relativamente alto (2.2% anual) en las ciudades grandes (de más de medio millón de habitantes), mientras que en las localidades rurales (de menos de 2 500 habitantes), el número de niños y jóvenes se reduce. A pesar de este crecimiento desigual, en 2005 más de una cuarta parte de la población en edades escolares reside en localidades rurales; en las ciudades grandes reside otra cuarta parte.

A la par del proceso de urbanización, las desigualdades en la asistencia a la escuela según el tamaño de la localidad se han reducido. Pero, a pesar del

avance sustancial en las localidades pequeñas, más de la mitad de los jóvenes rurales no asiste a la escuela en 2005.

En el hogar, el clima educativo, así como el tamaño y la estructura son aspectos cruciales del contexto familiar que experimentan grandes cambios vinculados con desigualdades educativas.

Se plantea que la educación formal de los adultos del hogar refleja el estrato social de procedencia, al mismo tiempo que define en gran medida las condiciones de vida, las expectativas en cuanto a la educación de los hijos y las posibilidades de apoyo para su mejor desempeño en la escuela. A pesar de la escolaridad creciente, en 2005 persiste el predominio de ámbitos domésticos con un clima educativo poco propicio, en los que los recursos económicos, así como el apoyo para que niños y jóvenes continúen con éxito sus estudios son limitados. Además, las desigualdades en la asistencia entre niños y jóvenes de hogares con distinto clima educativo son muy acentuadas y permanecen sin cambios mayores; especialmente, las profundas diferencias entre los hogares en las categorías extremas del clima educativo se mantienen, de manera que la transmisión generacional de las desigualdades educativas prácticamente no se modifica durante el periodo.

Los niños y los jóvenes de familias numerosas asisten menos a la escuela que aquéllos con un menor número de hermanos. Entre 1990 y 2005, como consecuencia del descenso de la fecundidad, el número de menores en los hogares disminuye; sin embargo, la desventaja de pertenecer a una familia numerosa se agudiza.

La gran mayoría de niños y jóvenes vive en hogares biparentales con jefatura masculina, pero estos arreglos familiares han ido cediendo espacio a otros tipos de hogares, especialmente los monoparentales con jefatura femenina. La asistencia escolar de niños y jóvenes es menor en hogares encabezados por la madre sin pareja, tanto en 1990 como en 2005.

Otra fuente de desigualdad educativa entre niños y jóvenes es el género. En el periodo, las desigualdades en detrimento de las mujeres desaparecen, e incluso la asistencia escolar de las niñas, pero sobre todo de las jóvenes, es más común que la de los varones de su misma edad. Es probable que el componente con enfoque de género del Programa Progreso/Oportunidades haya tenido un impacto en este cambio, aunque también pueden plantearse

otras explicaciones, como que el costo de oportunidad es mayor entre los jóvenes que entre las jóvenes.

De esta manera, los avances en el acceso y la permanencia escolar han sido notables, en especial en los niños de 6 a 11 años de edad, para quienes la asistencia es prácticamente universal, y en las mujeres. Además, casi desaparecen las diferencias en la asistencia a la escuela entre los distintos tipos de localidad. No obstante, los programas sociales han sido poco exitosos en su tarea de mitigar las desigualdades asociadas a las características de los hogares, tanto a sus recursos como a su composición y organización. Los niños, y en especial los jóvenes, en hogares con clima educativo poco propicio, de familias numerosas y sin la presencia del padre en el hogar asisten en menor medida a la escuela. Es importante que las políticas sociales contemplen estos rasgos de los hogares para evitar la transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas y garantizar que niños y jóvenes continúen sus estudios en los niveles de secundaria y preparatoria, independientemente de su contexto familiar.

[27] Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <mmtr@servidor.unam.mx>.

[28] Profesora-investigadora de la Universidad Iberoamericana: <carla.pederzini@uia.mx>.

22. SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO Y ORGANISMOS INTERNACIONALES: BANCO MUNDIAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Margarita Noriega Chávez^[29]

La influencia de los organismos internacionales en la concepción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, incluidas las educativas, ha sido creciente. Hoy podría decirse que no hay ámbito de la administración nacional en donde no tengan presencia; así sucede con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones con las que México tiene una larga historia. Más reciente (1994) y de otra naturaleza, pero no menos importante, es la relación de nuestro país con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En este artículo se analizan tres de los más significativos proyectos financiados parcialmente por esos bancos, con base tanto en la información sobre los préstamos que han concedido a México como en algunas de las evaluaciones realizadas bajo sus auspicios y de la OCDE. Se busca elucidar el sentido de las políticas implementadas por medio de ellos, porque contienen una manera de concebir la educación, el desarrollo del sistema educativo y la sociedad. En esa visión predomina el enfoque económico-administrativo y, por supuesto, de mercado, desde la lógica de que las políticas gubernamentales, al dar prioridad y ofrecer servicios sólo a los sectores de población que más lo necesitan —los más pobres entre los pobres (estrategia focalizadora)—, van abriendo espacio para que el mercado opere sabia y eficientemente en la producción y distribución de la riqueza y los bienes. Así, con una intervención mínima estatal se generarían procesos para romper los círculos de la pobreza. Los proyectos analizados son: Oportunidades, Escuelas de Calidad, y Programa Nacional de Becas (Pronabes).

Oportunidades

Este programa, ligado a las reformas descentralizadoras, se propone coordinar acciones interinstitucionales —incluyendo del sector educativo—, para contribuir a la superación de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades económicas y sociales. Finca su estrategia en la focalización y en la educación, se parte de la idea de que si se invierte en ella, las personas se insertarán adecuadamente en el mundo del trabajo y podrán salir de la pobreza. Este y otros programas que le antecedieron con la misma estrategia y objetivos vinieron a sustituir los programas para atender los mínimos de bienestar que operaban hasta principios de los ochenta y que atendían de manera generalizada a las poblaciones más marginadas del país.

Oportunidades fue ampliando su cobertura de 300 000 familias en 1997 a 5 049 000 en 2008. Las evaluaciones realizadas muestran que el programa ha logrado un alto grado de focalización en los más pobres y la satisfacción de los beneficiarios. Coinciden en reconocer su impacto en la reducción de la pobreza y su contribución para prolongar la permanencia escolar, así como para lograr cambios en las expectativas de la carrera educativa, tanto por parte de los padres como de los alumnos. No obstante, las desigualdades persisten. El Consejo Nacional de Evaluación informa que el programa no cubre un número importante de familias que están en situación de pobreza y que no cuentan con escuela ni servicios de salud en su localidad, situación que resulta ilógica, pues justamente su objetivo es focalizar. También afirma que no existen evaluaciones donde se demuestre que el programa ha logrado romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, fin último del programa.

Otro ámbito de cuestionamiento se refiere a la selectividad y sus mecanismos, pues al no cubrir a todas las familias de una comunidad, rompen o dañan las relaciones entre ellas. Al incluir a unos y excluir a otros, se generan resentimientos, envidias, rivalidades y otras emociones propias de nuestra naturaleza humana, que rompen con pactos y costumbres de solidaridad tradicionales y debilitan los lazos entre la comunidad. La asignación, por más racional que se intente, pasa también por otros canales, se atraviesan filiaciones, lealtades, simpatías, antipatías, etc., así como los patrones culturales propios y arraigados de nuestras formas de

relacionarnos. Y es que en el programa subyace una idea de educación en donde se sobredimensionan los aspectos económicos y administrativos y se dejan otros que están en la entraña misma de los procesos educativos y sociales. Hay que considerar que la educación no sólo tiene como fin formar para el trabajo, sino desarrollar las capacidades del ser humano y formar a los ciudadanos, y los procesos culturales están en el centro de su quehacer. De igual modo, la visión es simplista al considerar las relaciones entre el mundo laboral y escolar como si hubiera una correspondencia directa y estas relaciones fueran unívocas donde cada uno de esos ámbitos tiene complejidades propias. Y esa relación está atravesada por procesos sociales y culturales diversos.

Escuelas de Calidad

El préstamo que respalda parcialmente este proyecto viene del Banco Mundial y tiene por objetivo: “mejorar la administración de las escuelas primarias públicas a través del fortalecimiento y la ampliación del programa Escuelas de Calidad aplicado por el gobierno”. Se inscribe en la misma línea focalizadora de combate a la pobreza y pertenece a las reformas centradas en la escuela y en su gestión, con la idea de movilizar a las comunidades y alentar la participación de los padres. En el ciclo 2007-2008 abarcó poco más de 37 000 escuelas, incluidas algunas de las que atienden población indígena y/o con necesidades educativas especiales, así como escuelas multigrado; campamentos de jornaleros agrícolas con servicios para estudiantes migrantes y centros comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

También este programa ha estado sujeto a diversas evaluaciones. En ellas se reconoce su impacto positivo en términos de algunos indicadores educativos, aunque con diferencias entre escuelas y entre estados. No obstante, una evaluación realizada en la Universidad de Harvard plantea aspectos “difíciles de observar” que de alguna manera podrían estar influyendo en los resultados del programa; otra evaluación pone en evidencia las dificultades para alcanzar el objetivo de que los actores de la comunidad: maestros, alumnos, padres, autoridades, logren construir una visión común y comprendan y consoliden formas y estrategias de planeación y de acción para lograr objetivos propuestos, que garanticen además una rendición de cuentas claras. A esto se agrega la falta de

compromiso de la comunidad escolar derivada de problemas estructurales de funcionamiento de las escuelas, como la sobrecarga laboral y administrativa, la cultura del aislamiento, la exclusión en la información y decisiones clave, y la falta de liderazgo. Y es que el problema de la escuela no sólo es un problema de gestión sino que su funcionamiento es complejo, en la dinámica escolar están presentes: los sujetos y sus relaciones, entre sí y con el sistema en su conjunto, en todos los niveles, desde las más altas burocracias hasta las que afectan directamente a cada centro escolar; son problemas del orden cultural, social, de imaginarios, creencias, entre otros.

Pronabes

El Banco Mundial apoya este programa con el proyecto MX (APL 1) Tertiary Education Student Assessment, aprobado en 2005 y con fecha de cierre en 2010. Tiene cinco componentes: 1] apoyo al Programa Nacional de Becas (Pronabes) y el desarrollo del marco regulador nacional para el estudiante de la educación terciaria, con necesidad de ayuda financiera; 2] análisis y consolidación institucional, por medio de estudios, difusión de la información y actividades de monitoreo y evaluación; 3] apoyo a estudiantes en desventaja, mediante intervenciones diseñadas para compensar los rezagos académicos, sociales e informativos de los estudiantes pobres, talentosos; 4] *apoyo a los programas de préstamos a estudiantes en los estados, de acuerdo con la política nacional para la educación terciaria, con el fin de construir en el largo plazo un sistema efectivo de préstamos para este nivel*, y 5] promoción de las inversiones privadas en préstamos a estudiantes, para estimular la movilización del capital privado en el financiamiento de este tipo de préstamos. Se trata de contribuir a la expansión del *estudiante privado*, ese que se hace cargo del financiamiento de su propia educación; con ello se sigue desplazando el compromiso del Estado de financiar la educación superior, propuesta que no considera que el problema histórico del país ha sido la fuerte desigualdad social y desde donde las propuestas resultan simplistas. Amén de los problemas que implica la distribución de los apoyos entre estudiantes —hay estudios que revelan que las poblaciones con menores recursos ni siquiera demandan la beca—, se necesita inyectar apoyos y recursos en los niveles previos para ampliar la masa de egresados que puedan acceder al superior. Y es que el problema de la educación superior no es sólo de orden

individual sino que es elemento fundamental dentro de una visión global de desarrollo; en el contexto actual de *la sociedad del conocimiento* no hay avance sin una población con mejores niveles educativos. Constreñir las posibilidades de acceso a la educación superior pública gratuita en un país con niveles de desigualdad significativos y después de largas y constantes crisis económicas, de crecimiento menor y de periodos sin crecimiento, limita el papel atemperador y de redistribución de los bienes vía la educación y el circuito pobreza-menor educación-pobreza tiende a cerrarse. Gana fuerza la educación como reproductora de desigualdades sociales y la justicia social deja de ser eje de las políticas educativas. El crecimiento de la educación superior es crucial pero asociado a la calidad, todo lo que implica procesos de largo alcance y con miras al mediano y largo plazos.

Reflexiones finales

Se han destacado aquí algunos de los problemas que derivan de los proyectos que tienen en la focalización la estrategia central y la limitada concepción de los procesos educativos y escolares que subyacen en esos proyectos. Parten de la mirada del costo-beneficio, pero en las decisiones tendrían que considerarse lo que podría llamarse el costo-maleficio, es decir, los problemas y los males que se generan al optar por una estrategia y la inversión o no inversión en algún proyecto. Esto nos lleva a proponer:

En cuanto al modelo de desarrollo, rectificar el camino aprovechando los aprendizajes institucionales de la experiencia de las últimas décadas. Y *en cuanto a lo propiamente educativo*, ¿por qué no pensar en una amplia gama de estrategias, como opciones que puedan experimentarse, ampliarse, retroalimentarse, etc., y no centrarse sólo en la mirada económico-administrativa? Ésta, no cabe duda, que es indispensable para pensar el sistema burocrático en su conjunto, pero no es suficiente. Estrategias, políticas, espacios y proyectos, así en plural. La mirada uniformizante no cabe en tiempos en los que, justamente, se reconoce la multiculturalidad, las diferencias y la condición humana desde la cual los sujetos se inscriben y actúan en la sociedad y en las instituciones educativas. ¿Por qué no impulsar proyectos discutidos desde la comunidad científica nacional y desde instituciones y actores con posiciones y miradas variadas que exploren diversas propuestas para tomar la iniciativa frente a las agencias internacionales y no como hasta ahora se ha hecho? ¿Es posible abrir más

espacios plurales en esos organismos internacionales para incluir otras visiones y alternativas a los problemas educativos, desde la burocracia nacional, desde la comunidad científica, desde asociaciones y organizaciones variadas?

Nuestra multiculturalidad, nuestra realidad compleja, heterogénea y plural así lo demandan. Propuestas fundamentadas en la investigación educativa y social, en una visión multidisciplinaria de los problemas, aprovechando el margen de maniobra nacional frente a esos organismos, en un proceso dinámico de negociación y no de subordinación.

[29] Profesora-investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional:
<susilechuga@gmail.com>.

4. RELACIONES DE GÉNERO

Introducción

Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luz Elena Gutiérrez de Velasco

1. Política pública, mujeres y género

Ana María Tepichin Valle

2. Cultura patriarcal y violencia de género. Un análisis de derechos humanos

Marta Torres Falcón

3. Mujeres indígenas. Contendientes por la equidad de género y la ciudadanía

Gisela Espinosa Damián

4. El sentido del ser hombre como categoría política

Juan Guillermo Figueroa Perea

5. El movimiento lésbico-gay, 1978-2010

Jordi Díez

6. Historias imbricadas: imperios, naciones, mujeres

Ishita Banerjee

7. Aborto y derechos reproductivos: leyes y debates públicos

Alicia Márquez Murrieta

8. Biopoder: SIDA y VIH-olencia contra las mujeres

Víctor Manuel Ortiz Aguirre

9. La anorexia: ¿un trastorno antiguo o contemporáneo?

Karine Tinat

10. La narrativa escrita por mujeres. Treinta años (1980-2010)

Luzelena Gutiérrez de Velasco

11. Apropiación y controversia: las cineastas entre dos siglos

Graciela Martínez-Zalce

12. Mujeres que hacen performance: acciones transformadoras en el arte

Mariana Rodríguez Sosa

INTRODUCCIÓN

En México, el final del siglo XX se caracterizó por los cambios ocurridos en las relaciones intergeneracionales. Esta antología aborda temáticas que dan cuenta de las importantes transformaciones experimentadas en las relaciones de género en México. Para ello se han seleccionado 12 temas que se presentarán en alguno de tres campos centrales —el poder, el cuerpo y la cultura— en los que es posible observar los vínculos y los entrecruzamientos que definen las relaciones de género.

Los primeros seis trabajos tienen como propósito común mostrar que las modificaciones en las relaciones de género se relacionan fundamentalmente con cambios en las relaciones de poder. Los tópicos que ellos abordan demuestran estos procesos de cambio: política pública, violencia de género, ser hombre como categoría política, movimientos de mujeres indígenas y lésbico-gay, así como la construcción del nacionalismo. En estos seis artículos se hace visible cómo “lo femenino” sigue estando comúnmente colocado en espacios carentes de poder y se analizan prácticas, valores y normas culturales que sustentan este orden de género.

Los siguientes tres artículos plantean, cada uno a su manera, en qué medida y hasta dónde el cuerpo es un espacio o un territorio propio que el sujeto —hombre o mujer— puede controlar y dominar. Los textos ilustran cómo el cuerpo no es más que una construcción de género y un soporte de las clasificaciones de lo femenino y de lo masculino. Cada artículo trata aquí un tema vinculado con el campo de la salud: el aborto, el SIDA y la anorexia nerviosa; y sobre todo, los tres artículos nos recuerdan que lo social y lo genérico no sólo se mezclan con lo biológico, sino que lo desbordan.

A fin de arribar a las transformaciones en la vida de las mujeres y las comunidades en términos de equidad, de igualdad y de respeto a las diferencias es imprescindible el cambio de las costumbres. La modificación de las mentalidades y las costumbres es siempre un proceso lento, que no se altera de la noche a la mañana y que implica enormes reajustes en el ámbito político, social y de la vida cotidiana. Por ello, el análisis de las transformaciones en el campo cultural ofrece un espacio de discusión que

enriquece el conocimiento de las relaciones intergeneracionales en su desarrollo histórico y social. La literatura, el cine, las artes plásticas y el *performance* se constituyen como vías privilegiadas para la representación de la vida social, tanto como fenómenos estéticos, como elementos que favorecen el análisis de las relaciones entre hombres y mujeres desde un enfoque sociológico. Estos ámbitos de la cultura son los que se examinan en los tres últimos trabajos.

La idea que ha guiado la conformación de este capítulo ha sido la de ofrecer una muestra de problemáticas presentes en el México de hoy, que involucra la perspectiva de género y, por lo tanto, propicia nuevas formas de comprensión del orden social. El género no sólo es una categoría para hacer el mundo social más inteligible, sino que se ha convertido, a lo largo de estos últimos 30 años, en una categoría de análisis imprescindible en el campo de las ciencias sociales y las humanidades. Se han estudiado las relaciones intergeneracionales con fundamentos renovados y con visiones basadas en conocimientos innovadores, con el fin de apuntar a un futuro con menos desigualdades, o más utópicamente, sin desigualdad generacional.

Ana María Tepichin, Karine Tinat y Luz Elena Gutiérrez de Velasco

1. POLÍTICA PÚBLICA, MUJERES Y GÉNERO

Ana María Tepichin Valle^[1]

Introducción

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre la manera en que se han incorporado en la política pública en México las necesidades, demandas e intereses de mujeres y hombres para erradicar desigualdades de género. ¿Por qué caminos ha transitado la política pública en México en este sentido? ¿Cuál es el escenario actual? ¿Cuáles son los horizontes posibles?

Caminos recorridos y escenario actual

En consonancia con la tendencia internacional anterior a la década de los setenta, las acciones públicas en México consideraron las necesidades, demandas o intereses de las mujeres en tanto su función reproductora y familiar, circunscribiéndolas a las labores de madres y amas de casa. Por ello, propiciar condiciones sanitarias adecuadas para esta reproducción y el posterior cuidado de los hijos devino fundamental. Asimismo lo fue mejorar sus condiciones para encargarse del bienestar comunal o familiar. En cambio, los hombres fueron incorporados en política pública como agentes productivos, proveedores y jefes de familia, partiendo del supuesto de que el trabajo productivo es realizado íntegramente por ellos.

El clima de reconocimiento internacional de la relación entre mujeres y desarrollo, que imperó en los setenta, contribuyó a que la búsqueda de mejoría en la condición de las mujeres fuera planteada desde entonces en lo fundamental como una “integración de las mujeres al desarrollo” aprovechando su potencial hasta entonces subutilizado.

En México, a principios de la década de los ochenta, el registro y reporte de las acciones a favor de las mujeres fueron responsabilidad de la Coordinación del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo. Ésta planteó la necesidad de fomentar la participación de las mujeres en el desarrollo como trabajadoras y ciudadanas dando especial importancia a la capacitación, la formación profesional y el apoyo con guarderías.

Ante la situación que atravesó el país en la década de los ochenta, la llamada incorporación de las mujeres al desarrollo fue configurándose cada vez más como una alternativa para superar la crisis y resultó muy conveniente otorgarles un papel central en el combate a la pobreza. Ejemplo de ello son los programas de Mujeres en Solidaridad dentro del Programa Nacional de Solidaridad y el Programa de Educación, Salud y Alimentación, renombrado y en operación hasta la fecha como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

En 1996, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, en un ambiente de crisis y recorte presupuestal, nace el Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad dependiente de la Secretaría de Gobernación. Es en esta década cuando en México adquiere presencia la propuesta, surgida en el escenario internacional del desarrollo casi 10 años antes, de enfocar la problemática de las mujeres desplazando el eje de la discusión hacia las relaciones y los roles de género. El término “género” ingresa al discurso del desarrollo haciendo alusión al carácter social de las construcciones basadas en el dimorfismo sexual así como a las relaciones sociales basadas en esta diferencia, como una forma primaria de relaciones de poder. En México, sin embargo, la palabra “género” aparece en documentos de política pública y programas sin un significado unívoco: prácticamente se ha utilizado para aludir a casi cualquier asunto que tenga que ver con las mujeres y sus derechos.

En 2001, durante el sexenio de Vicente Fox, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres, el cual nace con la misión de institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano. De esta manera, en nuestro país esta perspectiva, gestada y promovida durante más de tres décadas por movilizaciones feministas afines a tendencias de izquierda, ha sido reelaborada y legitimada por un gobierno conservador.

Retos, dilemas, horizontes posibles

En México han confluído grupos de distintas posturas políticas en la búsqueda de mejores condiciones para las mujeres o la erradicación de mecanismos de reproducción de desigualdades de género. La flexibilidad en el uso del “género” ha permitido posicionar temas en la agenda pública y

llevarlos a la de gobierno a partir de alianzas de mujeres con diversas posiciones ideológicas.

Se han podido generar consensos respecto de la necesidad de leyes, programas de gobierno y financiamiento de intervenciones alrededor de problemáticas relacionadas básicamente con necesidades prácticas ligadas a las condiciones de vida de las mujeres. Tal es el caso de la violencia contra las mujeres: la más extrema expresión de subordinación de género.

Otras direcciones en las que se ha dado consenso han sido la necesidad de la capacitación como parte central del proceso de transversalización, así como el fortalecimiento de los mecanismos de equidad de género existentes para que su acción tenga alcances tangibles.

A 40 años del intenso desarrollo del conocimiento sobre la situación de las mujeres y a 30 de los importantes avances en el área de género, el panorama es uno en el cual coexisten diversas maneras de abordar la situación de las mujeres y las desigualdades de género. En lo general se ha relegado la intención central del enfoque de género de incidir en la dimensión sexuada del poder y la política, cuestionando la posición subordinada en la que han sido colocadas las mujeres. En cambio se ha fortalecido el diseño de políticas y programas en donde existe un modelo privilegiado de familia en el cual las mujeres tienen la responsabilidad casi exclusiva de las labores domésticas, de crianza y de cuidado.

Actualmente, en México el esfuerzo emprendido hacia la transversalización del género en política pública tiene la característica de una tensión constante entre la perspectiva de género y una reelaboración de ésta realizada por grupos conservadores, apoyada por algunas agencias internacionales de financiamiento, gobiernos estatales, partidos políticos y otros actores cuya actitud no es receptiva a las iniciativas que problematizan las relaciones de género.

La búsqueda de consensos y acuerdos para llevar problemáticas a la agenda pública, topa con pared precisamente alrededor de cuestiones que han probado ser posturas irreconciliables. En especial me refiero a cuestiones como la concepción sobre los derechos del cuerpo de las mujeres y la del cuestionamiento de una asignación de las mujeres como responsables casi exclusivas de tareas domésticas, de crianza y cuidado de

los miembros de las familias. En México se ha logrado el reconocimiento de que se requieren acciones públicas deliberadas para garantizar la satisfacción de necesidades prácticas de las mujeres. Sin menguar en el esfuerzo en este sentido, la definición e inclusión de cuestiones estratégicas en la agenda pública es indispensable. La construcción de consensos al respecto en México es tarea ineludible para lograr una justicia de género.

[1] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <atepichin@colmex.mx>.

2. CULTURA PATRIARCAL Y VIOLENCIA DE GÉNERO. UN ANÁLISIS DE DERECHOS HUMANOS

Marta Torres Falcón^[2]

La violencia es un fenómeno complejo y multifacético que atraviesa todos los espacios sociales, desde la esfera más amplia de interacción de varios países, hasta las cuatro paredes que flanquean el hogar. La cultura patriarcal promueve la asociación masculinidad-violencia, exalta como virtudes la valentía o la intrepidez y minimiza los daños a las víctimas y a la sociedad.

La violencia perpetrada contra las mujeres permaneció durante siglos en el silencio, hasta que algunas organizaciones, ya en la segunda mitad del siglo XX, tomaron la palabra para exigir derechos tales como la libertad, la seguridad, la vida libre de violencia. En el ámbito internacional, algunos instrumentos importantes en este proceso fueron, en 1979, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994). En México, se ha avanzado en la legislación y la creación de centros de apoyo. Sin embargo, la violencia no parece disminuir. En este breve artículo se anotan elementos básicos para su definición, se abordan los modelos de explicación del fenómeno y se analizan las asimetrías de poder en las relaciones de género. Se formulan algunas reflexiones finales como conclusión.

Violencia social y violencia de género

La violencia ha sido estudiada desde diversas disciplinas, que aportan algunos elementos para una definición incluyente: intención, transgresión de un derecho, daño, ejercicio de poder:

- La violencia es siempre un acto intencional, estrechamente relacionado con la libertad y la voluntad (de quien la ejerce y de quien la sufre). Sin embargo, tradicionalmente a las mujeres no se

les han reconocido atributos tales como la racionalidad, la inteligencia, la asertividad, la voluntad (“dice que no, pero en realidad es sí”). Si no se reconoce esa voluntad, tampoco puede vulnerarse.

- El derecho a una vida libre de violencia es resultado de una batalla emprendida por el feminismo crítico. Todavía hay países que niegan la ciudadanía femenina y aun en las democracias occidentales persisten muchos obstáculos para su ejercicio.
- El daño puede ser físico, psicológico, sexual o económico.
- El propósito de someter y controlar está siempre presente. El desequilibrio de poderes puede ser real o simbólico y se fortalece después de cada episodio violento.

La violencia es aprendida y selectiva. En muchas sociedades, los hombres aprenden muy tempranamente a ejercer violencia contra otros hombres, contra sí mismos, contra las mujeres y lo femenino. El desequilibrio de poderes invisibiliza el sometimiento.

En la (re)definición de los contenidos y alcances de los derechos humanos, los instrumentos internacionales han sido fundamentales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) condena la discriminación por “raza, color, sexo”. La CEDAW ordena modificar patrones culturales y promover la participación igualitaria en todos los ámbitos, meta que ningún país del mundo ha logrado. La Convención contra la Tortura (1984) habla de sufrimiento o daño grave producido intencionalmente por agentes estatales. La Declaración de Viena (1993) define la violencia de género como transgresión a los derechos humanos, en la esfera pública y en la privada. Finalmente, la Convención de Belem do Pará (1994) obliga a los Estados firmantes a garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) recoge la perspectiva de género como un principio rector para combatir la desigualdad. Señala tipos de violencia (física, psicológica, patrimonial, económica y sexual), así como modalidades (familiar, laboral, docente, comunitaria, institucional, feminicida).

En síntesis, la violencia es un acto u omisión intencional, transgrede un derecho, ocasiona un daño y reestructura una relación de poder. La

violencia de género echa raíces en desigualdades sociales que se traducen en diversas formas de discriminación. Los instrumentos internacionales constituyen una base para construir relaciones igualitarias.

Modelos de explicación

Hay dos grandes rubros: individual y social. El modelo individual busca las causas directamente en el agresor o la víctima (psicopatologías, alcoholismo, frustración), pero no explica realmente por qué ocurre la violencia.

El modelo social enfoca las estructuras de desigualdad y el contexto que condona e incluso promueve la violencia de género. Según este enfoque, el Estado delega las funciones de vigilancia y castigo en el jefe de familia (varón adulto); los espacios disciplinarios se redefinen por género y la violencia contra las mujeres resulta funcional para mantener ese orden social.

El modelo ecológico integra cuatro esferas: macrosistema (la sociedad en su conjunto), exosistema (instituciones o estructuras mediadoras), microsistema (familia), esfera individual (valores y creencias personales). En todas ellas está presente el componente de género: símbolos y espacios de poder, legislación y programas específicos, roles determinados en la unidad doméstica, recursos personales.

Asimetrías de poder y violencia cultural

El modelo ecológico resulta muy útil para este análisis. Subraya el contexto social, los aprendizajes —diferenciados por género— que se adquieren y refuerzan en la interacción de las distintas esferas, así como las características individuales. El ejercicio de la violencia es una decisión; no es inevitable.

En las cuatro esferas se advierte el peso de la desigualdad: posiciones de poder, roles excluyentes, diferencias salariales, menor valoración a tareas femeninas. La sociedad fomenta que los hombres se muestren fuertes, decididos y dispuestos siempre a cumplir su palabra (trato de caballeros). Paralelamente, las mujeres aprenden a mostrarse débiles, pasivas, temerosas, a consultar cualquier decisión, a no confrontar ni expresar

desacuerdos. Los hombres reprimen cualquier sentimiento salvo el enojo; las mujeres reprimen las ideas, disimulan la inteligencia.

La cultura patriarcal refuerza la violencia masculina. En la adolescencia, se estimulan actitudes de riesgo (violencia contra sí mismos), de enfrentamiento (contra otros hombres) y de arrogancia (por ejemplo, hostigamiento sexual a las mujeres y burlas a homosexuales). Se exalta la sexualidad masculina como incontrolable y se aplica un doble rasero a la infidelidad del hombre (inevitable) y de la mujer (imperdonable).

En esta misma lógica, los actos de las mujeres están presignificados; ellas deben anticipar la interpretación que haga el agresor e incluso las autoridades, de hechos tan simples como tomar una copa, bailar o entrar en un coche. Por ello, el derecho a una vida libre de violencia que reconoce una ley se estrella contra el imaginario social que ensalza la abnegación, la pasividad y el sacrificio como el deber ser femenino.

La violencia cultural se expresa claramente en el lenguaje, en las imágenes, en el refranero popular, en las canciones. Por ejemplo, las oposiciones hombre-mujer, varón-mujer, marido-mujer muestran que los hombres pueden diferenciarse por los papeles que desempeñen, pero el rol “mujer” no cambia. Son indiscernibles. En las imágenes se cosifica el cuerpo de las mujeres e incluso se hacen apologías de la violencia sexual. Las relaciones de género son relaciones de poder que se crean y reproducen en todas las esferas de la vida.

A modo de conclusión

La violencia de género es una realidad universal que las sociedades patriarcales han naturalizado. Si la desigualdad se presenta como inevitable, la violencia será simplemente su colofón. Las acciones de combate han rendido algunos frutos, pero sigue pendiente la modificación de patrones socioculturales. Algunas directrices para atacar el fondo y no sólo la forma son las siguientes: acciones afirmativas paritarias en todos los órganos y niveles de gobierno, igualdad salarial en todas las ocupaciones y empleos, supresión de imágenes degradantes de las mujeres en los medios de comunicación.

Mientras no existan cambios sustanciales en la cultura, el derecho a una vida sin violencia, más que una prerrogativa será una mera ilusión.

[2] Profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco: <mwt@correo.azc.uam.mx>

3. MUJERES INDÍGENAS. CONTIENDAS POR LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA CIUDADANÍA

Gisela Espinosa Damián^[3]

Aquí se analiza el surgimiento y desarrollo del movimiento de mujeres indígenas que cobra gran relevancia en nuestro país desde los años noventa hasta hoy. Considerando la naturaleza de sus reivindicaciones y propuestas para deconstruir y reconstruir representaciones y prácticas discriminatorias y expoliadoras para las mujeres indígenas, creemos que este movimiento constituye una vertiente específica de los feminismos mexicanos, aun cuando esa identidad se vaya asumiendo con lentitud e incluso con resistencia entre las protagonistas indígenas.

La composición étnica y femenina del movimiento, la articulación nacional y continental que logran sus redes, el contenido de su discurso y de sus acciones, evidencian la emergencia de un nuevo sujeto social y político en México y en América Latina, sujeto que, si bien comparte la agenda del movimiento indígena mixto y encuentra puntos de convergencia con el movimiento feminista, no puede diluirse en uno ni en otro sino que construye su propio discurso, obligando a reconocer la dimensión genérica de la desigualdad social en el proyecto del movimiento indígena y la pluralidad de sujetos y estrategias políticas al interior del movimiento feminista. La irrupción de las mujeres indígenas en el espacio político también muestra la complejidad de procesos que se articulan y yuxtaponen, las jerarquías, relaciones de poder y tensiones entre diversos movimientos emancipadores y al interior de cada uno.

En un inicio y durante casi dos décadas, mujeres y varones indígenas se identificaron como parte del campesinado y de las clases explotadas, pero sus identidades étnicas y de género quedaron subsumidas en el movimiento campesino. La perspectiva de clase y el contacto con el feminismo —el institucionalizado en organismos civiles y el surgido en otros movimientos populares— incidirían en el proceso organizativo y en las perspectivas políticas de las mujeres indígenas. En un medio rural cuajado de necesidades insatisfechas, durante muchos años, los grupos de mujeres se

abocaron a proyectos productivos, de educación, salud o artesanías; su acción colectiva tendió a desestabilizar el orden social de género y rompió con la reclusión y aislamiento de algunos núcleos de mujeres, iniciando así la construcción de nuevos liderazgos e identidades de género.

La conmemoración de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular de 1992 y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 detonaron la emergencia de una lucha de mujeres indígenas que venía fraguándose desde los años setenta y ochenta, cuando se agota el modelo de desarrollo y el ajuste estructural agudiza la crisis hasta tornarla crónica. Es en este contexto donde a mediados de los noventa surgen otras respuestas sociales e identidades políticas que conjugan elementos étnicos, de género y de clase.

En el despegue, la Ley Revolucionaria de Mujeres (LRM) del EZLN dio aliento a la organización de las indígenas, pues surgió de una voz hermana, legítima y subversiva. Si la Primera Declaración de la Selva Lacandona exhibió el racismo de la sociedad nacional y del Estado, la LRM expuso y criticó el sexismo de las culturas indígenas. Las zapatistas se propusieron modificar sus sistemas normativos, pues muchas libertades, oportunidades y derechos asequibles a mujeres de otros grupos sociales siguen siendo una asignatura pendiente para las indígenas.

Desde sus contextos socioeconómicos y culturales, ellas se apropian y resignifican conceptos y demandas feministas, diagnostican, teorizan, formulan derechos y crean su discurso. La fuerza con que crece el movimiento, no sólo en Chiapas, da lugar a una agenda propia, a la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas y a redes continentales donde circulan experiencias, propuestas y conceptos de lo local a lo global y viceversa.

Luego de 2001, cuando el rechazo a la Ley de Derechos y Cultura Indígenas —elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación y el EZLN— provoca un reflujo del movimiento indígena, las mujeres se orientan al trabajo local y regional e incursionan en nuevos campos de acción como el de procuración de justicia.

La lucha de las mujeres indígenas por sus derechos ha sido, simultáneamente, una contienda por deconstruir las inequidades de género y

por construirse como ciudadanas. Condición que depende de hacer efectivos sus derechos constitucionales, de que se reforme la Constitución y se reconozca el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, pero también de que se respeten los derechos específicos de las mujeres, pues ellas son ciudadanas de segunda ante el Estado mexicano y en sus comunidades.

Las nociones de igualdad y diferencia, equidad, libertad, respeto y reconocimiento están presentes en su discurso. Ellas politizan los problemas del ámbito familiar articulando así los espacios privado y público; exigen igualdad de género en diversos planos pero también reconocimiento de la diferencia; luchan por los derechos colectivos de sus pueblos pero también exigen reconocimiento a sus derechos individuales; piden respeto a sus lenguas y culturas pero también exigen modificar las malas costumbres; exigen acceso a la titularidad de la parcela para producir y para poder participar en el espacio político de la comunidad —condicionado generalmente a la tenencia de la tierra—; piden que se reconozca su papel productivo y que se comparta el trabajo doméstico; expresan su derecho a descansar y a divertirse; exigen que se respeten sus derechos reproductivos —decidir cuándo y cuántos hijos tener, usar métodos anticonceptivos naturales y artificiales— y a no ser maltratadas bajo ninguna circunstancia; destacan el plano individual del concepto autonomía sin renunciar a su lucha por la autonomía colectiva y territorial; proponen una mirada inclusiva desde la pluralidad y la diversidad y reivindican la espiritualidad y las nociones de paridad, dualidad y complementariedad para reconstruir las relaciones sociales, y entre mujeres y varones indígenas.

Aunque las cosas van cambiando, su presencia en el espacio público y en cargos directivos, su postura crítica ante las desigualdades de género y la exigencia de respeto a sus derechos como mujeres han gestado resistencia y oposición en los movimientos mixtos bajo los viejos argumentos de que dividen al movimiento o de que no están preparadas para la política. Algunas vertientes feministas critican a las milicianas porque “el feminismo es pacifista” o porque no asumen la lucha por despenalizar el aborto. Ellas critican a las instituciones públicas que las presionan a usar métodos anticonceptivos sin su consentimiento o que no les garantizan servicios adecuados de salud. La jerarquía católica las regaña cuando exigen respeto

a sus derechos reproductivos porque éstos provienen de un “feminismo ajeno a sus culturas”. Para las mujeres indígenas la defensa de sus derechos y su construcción como sujetos sociales y como personas son procesos complejos atravesados por conflictos y tensiones con diversos actores, pero el debate y los obstáculos también las han hecho crecer y fortalecerse.

Las mujeres indígenas se encuentran en los márgenes sociales, en las orillas de los movimientos indígenas mixtos y de los movimientos feministas, pero en los márgenes se halla el centro, justamente porque ahí tocan fondo todos los problemas y su percepción posibilita la construcción de imaginarios sociales radicales y propuestas que apuntan a una triple emancipación: de género, étnica y de clase. La experiencia de las mujeres indígenas así lo evidencia, pues en casi dos décadas están transformando el injusto orden social y de género naturalizado durante más de cinco siglos. El proceso es lento y no abarca a todas las mujeres indígenas, pero si tomamos distancia histórica resulta bastante rápido y va *in crescendo*: la inequidad de género y la ciudadanía de segunda que padecen empiezan a reconstruirse desde un imaginario político más justo e incluyente para ellas.

[3] Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco: <giselae@correo.xoc.uam.mx>.

4. EL SENTIDO DEL SER HOMBRE COMO CATEGORÍA POLÍTICA

Juan Guillermo Figueroa Perea^[4]

Este texto tiene como objetivo esbozar un panorama de algunas vertientes de trabajo con la población masculina con el fin de estimular la equidad de género en diferentes ámbitos de la cotidianidad. Se trata de mostrar parte de lo que ha ocurrido en México en las tres últimas décadas, enfatizando algunos posicionamientos políticos de quienes trabajan con dicha población.

1. En los últimos años se han fundado diferentes organizaciones para apoyar a mujeres que han sufrido violencia; a la par, entre 1990 y el inicio del siglo XXI, han surgido algunas más para trabajar con hombres que la han ejercido e, incluso, que la han vivido. Se busca incidir en la posibilidad de disminuir la violencia, participando en su prevención.

En este proceso vale la pena destacar la labor del Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias (Coriac), así como de Salud y Género. Ambas organizaciones tienen como precedente a la Asociación Mexicana de Lucha contra la Violencia a las Mujeres (Covac). La primera de estas organizaciones buscaba formar grupos de hombres que reconocían tener problemas con el ejercicio de la violencia, con el fin de identificar las razones que los llevan a agredir a otra persona; mientras que la segunda intentaba identificar modalidades que tienen los aprendizajes de género al relacionarse con los procesos de salud y enfermedad de hombres y mujeres, destacando dentro de ello las consecuencias negativas sobre las que pudieran trabajarse, a fin de mejorar las relaciones con las mujeres y entre los mismos hombres, así como la calidad de vida de ambos.

Tanto Coriac como Salud y Género han acompañado procesos de formación de otras organizaciones que trabajan con hombres, así como de personas interesadas en investigar sobre el tema. Paralelamente, han promovido programas y legislaciones sensibles a la problemática de la equidad de género, con atención especial hacia los hombres, sin que eso

signifique distraer la atención de las mejoras en la calidad de vida de las mujeres.

Después de 13 años de trabajo con población de diversos sectores sociales, en 2006 los integrantes de Coriac decidieron el cierre de la organización, a la vez que anunciaron la fundación de nuevos espacios con búsquedas redefinidas a partir de la experiencia de reflexión y de trabajo acumulados, documentando estrategias de intervención y dialogando con diferentes actores sociales, entre los que destacan el feminismo y los movimientos por la diversidad sexual. Al anunciar el cierre de Coriac, se reconoció como uno de sus logros la creación del Programa de Hombres Renunciando a su Violencia (PHRV), el cual brindó atención a cientos de hombres, además de desarrollar paralelamente acciones orientadas a fomentar la responsabilidad paterna y la paternidad afectiva.

El primer grupo derivado de Coriac es Corazonar, organización que trabaja centralmente desde una aproximación de constelaciones familiares, dentro de la cual es profundamente relevante identificar tensiones y conflictos no resueltos con diferentes personajes de los entramados familiares, de los que ha sido parte un individuo que ha ejercido violencia o bien que la ha sufrido. Un segundo grupo es Hombres por la Equidad, el cual, además de seguir con el PHRV, desarrolla actividades de investigación sobre el tema y ofrece apoyo terapéutico a hombres desempleados, quienes viven cuestionamientos y crisis personales debido al peso tan importante que se le atribuye al ser proveedores en los modelos de socialización masculina.

Un tercer grupo es Diversidades, el que, además del trabajo con violencia intrafamiliar, amplió su ámbito de acción para vincularse a movimientos que trabajan con el objetivo de asegurar la diversidad (cultural, de género, étnica, sexual y de edad) como un valor en la convivencia social. El cuarto grupo tiene como nombre Movimiento de Hombres por Relaciones Equitativas y sin Violencia, el cual tiene la particularidad de haberse conformado con la coordinación colectiva de facilitadores del PHRV de Coriac, algunos de los cuales fueron, a su vez, usuarios de dicho programa.

2. Paralelo al trabajo con personas de la población masculina, en estos últimos años se han conformado redes de trabajo y reflexión sobre género y

varones. Dentro de esta variedad de esfuerzos vale la pena señalar que organizaciones que trabajan con hombres han acompañado a redes feministas al dar seguimiento a los acuerdos de conferencias internacionales sobre población y desarrollo, y cumbres mundiales sobre la mujer. Asimismo, a partir de 2004 un grupo de activistas y académicos interesados en el trabajo con hombres empezó a promover internacionalmente una alianza global con una propuesta de involucrar a hombres y niños en la búsqueda de la equidad de género. Para tal propósito se aglutinó a una red de ONG de diferentes países bajo el nombre en inglés de *Menengage*.

En el caso de México, en noviembre de 2007 se convocó a una reunión latinoamericana y del Caribe de organizaciones civiles afines al interés del trabajo con hombres en búsqueda de la equidad de género. En este contexto, se optó por llamar a la red mexicana Cómplices por la Equidad y se decidió centrar su trabajo en dos problemas básicos, el de la violencia contra las mujeres y el de la homofobia. En ambos casos se trata de problemas abordados por los movimientos de mujeres y los de diversidad sexual, respectivamente; pero que, además, se han identificado como parte de múltiples modelos de socialización de género de los hombres. Se consideró que el proceso de reflexión, discusión y mayor visibilización de los dos temas, problematizado específicamente por grupos donde participan hombres —a veces de manera mayoritaria—, además de contribuir a las agendas que han venido trabajando, posibilita una crítica más sistemática de los modelos de identidad masculina. Al mismo tiempo se va construyendo una lectura política explícita del trabajo con hombres, lo cual puede tener coincidencias importantes con los movimientos feministas, a la par que evidencia algunas diferencias sobre las que habrá que seguir dialogando.

Desde 2009 Cómplices por la Equidad y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Ciencias y Humanidades, de la Universidad Nacional Autónoma de México, han promovido mesas de diálogo con compañeras feministas con objeto de compartir tensiones y puntos de coincidencia entre quienes estudian y trabajan con hombres respecto a lo que se propone desde el feminismo y el movimiento de mujeres, el cual cuenta con una mayor tradición y recursos teóricos, políticos y conceptuales para construir sus objetos de estudio e intervención.

Paralelamente se han diseñado estrategias para que los hombres hagan explícitos sus posicionamientos políticos ante problemas que dificultan avanzar en la equidad de género. En este tenor vale la pena recordar campañas que se han promovido en México para que hombres de diferentes sectores sociales se manifiesten públicamente respecto a la violencia que viven las mujeres en mayor medida a manos de otros hombres.

Es claro que dichas campañas no son suficientes, pero a la vez pueden reconocerse como una estrategia que requiere evaluarse indagando el posicionamiento de personajes de la población masculina ante una problemática que los involucra como perpetradores de violencia. Eso no invisibiliza la violencia que los hombres sufren en sus intercambios con otros hombres o, incluso, que ejercen sobre sí mismos en el ámbito individual. No obstante, obliga a evidenciar los supuestos éticos y políticos del trabajo con hombres. En la medida en que busquemos recursos teóricos, analíticos y políticos para tomar distancia de cómo se intenta influir sobre las llamadas “masculinidades”, será posible apropiarse de nuevos medios de producción que reduzcan la enajenación presente en diferentes modelos de identidad de género.

[4] Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <jfique@colmex.mx>.

5. EL MOVIMIENTO LÉSBICO-GAY, 1978-2010

Jordi Díez^[5]

La evolución del movimiento lésbico-gay en México se puede dividir en tres etapas: desde su emergencia en 1978 hasta su declive en 1984; el periodo de debilitamiento y pérdida de visibilidad nacional, que aproximadamente comprende de 1984 hasta 1997, y la etapa más reciente y, sin lugar a dudas, la más fructífera del movimiento, de 1998 a la fecha.

Gestación, emergencia y fortalecimiento del movimiento LG en México, 1978-1984

El movimiento lésbico-gay (LG) en México surge a principios de los años setenta. Tres factores socioculturales fueron clave para su surgimiento: la liberación sexual en el país como resultado de niveles más altos de educación, una creciente urbanización y una acelerada secularización del país, la apertura política del régimen como resultado de una pérdida de legitimidad durante los 1970 y la movilización de homosexuales en otros países de América del Norte y Europa, los que incentivaron a homosexuales mexicanos a movilizarse y a articular demandas liberacionistas.

Durante los años setenta forman una identidad de grupo, que se plasma en la adopción del término *gay* y no homosexual. El movimiento toma una gran visibilidad social y política durante esta etapa y, junto a la toma de conciencia y la formación de una identidad colectiva, se da la proliferación de grupos gay y lésbicos. Tres grupos se formaron en los años setenta: Frente Homosexual de Acción Revolucionario (FHAR), Grupo Lambda de Liberación Homosexual y Oikabeth. La adopción de una identidad colectiva se refleja por una cantidad destacada de actividades importantes. En el ámbito cultural, varias actividades con temática homosexual atrajeron la atención nacional: autores como José Rafael Calva, Luis Zapata y José Joaquín Blanco publicaron trabajos literarios con una temática abierta y claramente homosexual. En el nivel político, activistas del movimiento postularon candidatos a las elecciones nacionales de 1982. Aunque ninguna fue exitosa, el movimiento logró visibilizar sus demandas e iniciar una

conversación nacional. El movimiento se fortalece de manera significativa y proliferan grupos homosexuales.

Declive del movimiento, 1984-1997

En un par de años el movimiento sufrió un debilitamiento significativo, perdiendo fuerza y entrando en una etapa de “hibernación”. Ello se debió a la imposibilidad del movimiento de transformar el discurso liberacionista en una demanda de derechos sexuales, como ocurrió con otros movimientos LG en el mundo, fenómeno que derivó de la necesidad de activistas homosexuales mexicanos de enfocarse en atender los problemas más prácticos de la epidemia del SIDA (entender la enfermedad y obtener ayuda médica) y en debatir dentro del movimiento lo que la enfermedad significaba para los homosexuales. La aparición de la epidemia despertó una reacción muy negativa de actores y grupos de derecha en México, quienes señalaban a los homosexuales como responsables de la enfermedad. El movimiento atravesó entonces por un proceso de introspección que debilitó su visibilidad, vitalidad y avance en demandas políticas al Estado.

La falta de articulación de un discurso que pasara de la necesidad de liberarse a uno que se adaptara a las nuevas realidades del país debilitó el movimiento. La crisis económica de 1982, que sería la primera de una serie durante la década, afectó de manera directa a varios sectores de la población, incluyendo a la clase media. El deterioro de las condiciones socioeconómicas fue un catalizador en la formación de movimientos sociales que empezaron a estructurar demandas de mejoramiento a su situación. Es en esta época, por ejemplo, cuando el movimiento de mujeres se fortalece, especialmente en las clases populares. Pero no ocurrió lo mismo con el movimiento LG. Mientras años atrás la lucha se había realizado en torno a la liberación, y ya que ciertos espacios se habían ganado, la mayoría de homosexuales mexicanos no pudieron elaborar un discurso que se insertara dentro de una respuesta a la crisis.

Divisiones internas, así como la llegada de la epidemia del SIDA, también contribuyeron al declive. Este fenómeno desató un enorme pánico social, dada la ignorancia sobre la enfermedad, y emergió un discurso que atribuía toda la culpa a los homosexuales, asociando la enfermedad con la promiscuidad entre ellos. Aunque los voceros de este discurso pertenecían a

la derecha y no, sorprendentemente, a la jerarquía de la Iglesia católica, quienes veían la enfermedad como venganza natural al comportamiento de los homosexuales, miembros de la comunidad médica también contribuyeron a la formación del discurso y al pánico social. Este planteamiento no sólo hizo muy difícil discutir el tema en público (incluso llegó a ser tabú), sino que de hecho culpó a las víctimas: los homosexuales se convirtieron en los culpables de la existencia y propagación del virus del VIH/SIDA. Es por ello que popularmente se le empieza a referir como el “cáncer rosa” o “la plaga gay”. El resultado fue la elaboración de un discurso de persecución a los homosexuales que, junto al pánico social que alimentó, acabó por destruir el movimiento LG en México. Dada la ignorancia sobre el tema, los homosexuales, casi todos hombres, se dan a la tarea de entender la enfermedad al interior del movimiento y de intentar comprender la relación entre ella y la homosexualidad.

El resultado de la epidemia fue un vuelco hacia dentro del movimiento y a la introspección, algo que resulta semejante a una hibernación. Los grupos creados en los años setenta desaparecen y se forman otros; quizá nada ejemplifica más el cambio de las etapas del movimiento LG que la desintegración del grupo FAHR y su remplazo por el Colectivo Sol, que se dedicó exclusivamente a recabar información sobre la enfermedad y a distribuirla dentro de la comunidad, así como a facilitar los servicios médicos a homosexuales que la padecían.

De la hibernación a la acción política, 1997-2010

A partir del 1997 el movimiento LG en México se fortalece de manera significativa debido a tres factores primordiales. Primero, la adopción de un discurso basado en derechos a la diversidad sexual, un proceso que es posible debido a la prominencia que los derechos humanos toman en el país y en el mundo, así como a la emergencia de un debate nacional sobre la diversidad social del país impulsado primordialmente por el levantamiento zapatista. Segundo, la aceleración en la democratización del país, que culmina con la derrota del PRI en 2000. Tercero, la transformación del movimiento, de movimiento social “callejero” a movimiento profesional, institucional y con liderazgos nuevos.

El movimiento en México en esta última etapa ha presionado de manera directa, dentro del Estado y con apoyo de activistas, en el avance de una serie de demandas, entre las que destaca la aprobación del matrimonio igualitario en la ciudad de México. En efecto, la lista de logros en cuanto a políticas públicas, sobre todo en nivel local, es significativa, sobre todo si se toma en consideración el estado del movimiento a principios de la década de los noventa.

Conclusión

La alusión que se hace al éxito del movimiento durante la última década en el logro de reivindicaciones políticas, no tiene el propósito de presentar la evolución del movimiento como un éxito completo. El hecho de que México cuente con el segundo índice más alto de crímenes de odio hacia personas homosexuales en América Latina es testimonio del largo camino que hay que recorrer para que los homosexuales mexicanos puedan gozar de los derechos y libertades que nuestros héroes de la Independencia hubieran querido para todos los mexicanos.

[5] Profesor titular e investigador de la Universidad de Guelph, Canadá: <jordi.diez@uoguelph.ca>.

6. HISTORIAS IMBRICADAS: IMPERIOS, NACIONES, MUJERES

Ishita Banerjee^[6]

Este ensayo intenta hacer una yuxtaposición aventurada, es decir, reunir el Imperio y la Colonia —a lo largo del tiempo y de los continentes— dentro de la misma rejilla analítica para destacar la manera fundamental en que se condicionan mutuamente. Hace un examen crítico del discurso dominante del nacionalismo en México e India, tratando la categoría de género como elemento clave para la revisión del Imperio y la Colonia, que tiene serias implicaciones para la poscolonia. Se basa en y expande aquellos impulsos críticos ofrecidos por trabajos recientes dentro de la historia, la antropología y la teoría feminista y poscolonial que han cuestionado los universales y las relaciones asimétricas del poder y han tratado de reescribir lo marginal en el discurso dominante.

A partir de la exploración de la dimensión de género, tanto del imperialismo como del nacionalismo, y comenzando con un breve análisis de la tradición “pornotrópica” de Europa, podemos ver cómo la lógica de la Ilustración y del individualismo fortalecía la fantasía de género, al convertir el mundo en un espacio virgen feminizado expuesto a la exploración y subyugación. Esto significó que la conquista imperial del mundo halló su figura y su sanción política a partir de una previa subordinación de las mujeres a una categoría de la naturaleza, lo cual también contribuyó a que se hiciera un mapeo del conocimiento del mundo desconocido basada en una metafísica de la violencia de género y no en un reconocimiento más amplio de la diferencia cultural.

Por otra parte, el análisis de los discursos culturales del nacionalismo en India y México nos revela el papel central que se asignó en ambos países a “la mujer” en la demarcación de “la frontera interna” de la nación, tratándolo como el espacio no colonizado. Esto sentó las bases para la delimitación de la “diferencia cultural” de la nación que se estaba intentando crear con el país colonizador. Mientras que en el caso de India, las fuertes críticas realizadas a principios del siglo XIX por los colonizadores

británicos —los utilitaristas, evangélicos y liberales— sobre la condición “lamentable” de las mujeres indias, impulsaba a los hombres elitistas a redefinir a “la mujer” como la señora modelo de la familia, el marcador principal de una “indianidad esencializada”; en el caso de México la figura ambigua de La Malinche —la “traidora”— ayudó a los criollos a hacer de la conquista un “paradigma mítico”, un evento que causó una ruptura en “la historia ininterrumpida de la mexicanidad”. La Malinche representa simbólica y corporalmente la violenta ruptura, una mujer que no solamente facilitó la conquista y la subyugación, sino que también transgredió los límites raciales al cohabitar con el conquistador y engendrar un hijo, dando a luz a una nación de mestizos. En el siglo XIX, durante los años anteriores y posteriores a la Independencia, cuando la necesidad de una “identidad nacional” se tornó crítica para la configuración de un Estado-nación, es cuando se convirtió a La Malinche en “la principal culpable de la destrucción del mundo prehispánico”. Y si bien es cierto que hubo esfuerzos por generar percepciones más positivas de La Malinche, es indudable que la ambivalencia en relación con ella continúa importunando.

Por otra parte, la Virgen de Guadalupe, icono principal de la madre patria y otro símbolo clave de la identidad nacional, contrarresta y complementa la desagradable figura de La Malinche. Es interesante notar que la figura de la Virgen surgió en el siglo XVII, no como una madre sino más bien “como la mujer Apocalipsis, aplastando a la serpiente y en posesión de los Cielos desde los cuales protege a sus elegidos”. Este símbolo del nacionalismo criollo evolucionó con el tiempo hasta convertirse en el emblema de una nación racialmente heterogénea. La bondadosa y benevolente Virgen es la cara positiva del mestizaje que va “más allá de la mezcla física de las culturas” y que encaja perfectamente en “una dinámica cultural que integra dos tradiciones”. La Malinche y la Virgen representan los peligros y las posibilidades, lo peor y lo mejor de la “asimilación” y el mestizaje. Si La Malinche confunde y causa vergüenza, la Virgen inspira orgullo y veneración.

En otras palabras, vemos cómo dos discursos del nacionalismo, cuyas trayectorias son muy diferentes, llegan a asignarle a la mujer un papel clave tal como el de “marcador cultural” de la nación, portador y recipiente de la “tradición”. Se destaca también cómo la feminidad controlada y cooptada

contribuye a esa identidad cultural esencial de la nación distinta de la imperialista, de donde se desprende que los nacionalismos, como proyectos de construcción de comunidades limitadas, fueron igualmente cómplices al emplear estrategias de contención, donde el deseo de penetración imperial era contrarrestado por el control y confinamiento de las mujeres dentro de un ámbito “interior” para salvaguardar la “frontera interior” de la nación.

Este ensayo representa un pequeño esfuerzo por repensar la historiografía desde una perspectiva feminista a fin de resaltar las posturas vitales que aquélla ofrece. En este sentido, no es ni una elección (de un campo o área de estudio) ni un simple signo de inclusión de las mujeres, ni tampoco una evaluación de su participación en movimientos particulares, sino que se trata más bien de un requisito indispensable para cualquier esfuerzo de reconstrucción histórica que intente demostrar la “sociabilidad en su sentido *cabal*”. Una exploración del Imperio y la nación desde la óptica de género hace evidente cómo el colonialismo se aloja en el centro de los *imaginarios* nacionalistas. Mi intención no es la de postular el género como el único modo para desmitificar a la nación. Sin embargo, es uno de los caminos potenciales para descubrir los lazos latentes pero fuertes que vinculan el pasado colonial con el presente nacional (¿poscolonial?).

Por último, me gustaría decir que este ensayo es una invitación a un diálogo que se embarcará en una reconstrucción de la historiografía a partir de la perspectiva de género. En mi propio caso, éste es el comienzo de una investigación que me propongo ampliar y profundizar en torno a las diversas percepciones y aprensiones de la figura de La Malinche y sus implicaciones, a fin de entender las distintas concepciones de la nación y su significado de pertenencia.

[6] Profesora-investigadora del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México: <ibanerje@colmex.mx>.

7. ABORTO Y DERECHOS REPRODUCTIVOS: LEYES Y DEBATES PÚBLICOS

Alicia Márquez Murrieta^[7]

La práctica del aborto en México puede considerarse un problema público a partir de la década de 1970, entre otras razones, porque empieza a ser abordado como una realidad que el Estado debe solucionar, integrándolo en una lógica de la acción pública; también porque empieza a materializarse mediante dispositivos como las leyes, las estadísticas, las conmemoraciones, las novelas, las películas, proveyendo datos, argumentos, narraciones, tanto a los actores involucrados en el debate como a los individuos, quienes acceden a cierta “experiencia pública de la problemática” por medio del anclaje del aborto en estos dispositivos, además de vivirla, en algunas ocasiones, en carne propia.

El aborto empieza así a ser enunciado como una práctica ilegal, clandestina, insalubre, injusta socialmente, costosa económica y humanamente, apelando a principios básicos de la “gramática democrática”; interpelando a las instituciones del Estado, las que empiezan a ser vistas por otros actores y a observarse a sí mismas como obligadas a actuar.

No es gratuito que sea a partir de esta década cuando los códigos penales del país empiezan a introducir algunas posibilidades de aborto no penalizado, aun si ello se lleva a cabo sin grandes debates públicos.

Convertirse en un problema público, los cambios en la orientación de las políticas de población de los años setenta, el desarrollo de acontecimientos públicos relevantes, la presencia constante de grupos feministas, la alternancia de partidos en el poder, son algunos factores que explican la efervescencia de la problemática a fines del siglo XX y el giro que dio la legislación del Distrito Federal el 27 de abril de 2007.

Las modificaciones legales de este año transforman radicalmente la realidad de la práctica del aborto en la ciudad de México, haciéndola legal. Desde ese día hasta el 31 de enero de 2011, se han practicado en el Distrito Federal 53 278 interrupciones legales del embarazo. El proceso liberalizador

enfrenta una fuerte reacción de actores conservadores. Desde 2007 y hasta marzo de 2011 se han modificado 17 constituciones locales (en 1994 también se modificó la Constitución de Chihuahua), con una redacción muy similar, incluyendo el derecho a la vida desde el momento de la concepción y hasta la muerte natural. También se está dando un proceso de criminalización de las mujeres que han vivido un aborto (en algunos casos de manera espontánea), llegando a tener sentencias con la pena máxima de 30 años de prisión. Diversos actores han documentando el hecho de que se está utilizando el “delito en razón de parentesco” para inculpar a las mujeres.

La respuesta está siendo enérgica y varias estrategias se encuentran en desarrollo. En el terreno de la argumentación, se están señalando las contradicciones que las transformaciones a la Constitución generan al interior del propio sistema de derechos, violando algunos que son fundamentales: igualdad, autonomía personal reproductiva, dignidad, privacidad, entre otros. Los especialistas también afirman que las modificaciones violentan el artículo 4º constitucional, además de poner en riesgo la posibilidad de recurrir a métodos anticonceptivos aprobados por las leyes y las normas oficiales mexicanas, como el dispositivo intrauterino o la anticoncepción de emergencia.

Otros caminos emprendidos son las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, trámites que siguen pendientes de resolución; también, los amparos de cientos de mujeres contra las reformas constitucionales, algunos atraídos por la Corte. Por último, diversas organizaciones mexicanas y de otros países de América Latina y del Caribe solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una audiencia para dar a conocer cómo afecta a las mujeres la criminalización, la penalización y las restricciones al aborto en la región, suceso que tuvo lugar el 28 de marzo de 2011 en la CIDH.

Las diversas estrategias muestran un aprendizaje político y legal desarrollado a lo largo de las décadas por los grupos feministas y del Movimiento Amplio de Mujeres, así como por otros actores políticos y sociales insertos en el debate.

Seis son las líneas de acción sobre las que se debe poner particular atención:

1] Tener información confiable, que incluya datos económicos, estadísticas, etc., sobre la situación del aborto en el país con el fin de poder desarrollar políticas públicas adecuadas. Para ello es fundamental la legalidad de la práctica y el establecimiento de procedimientos adecuados en todas aquellas instancias vinculadas con el aborto no penalizado o legal: ministerios y hospitales públicos, leyes para el sector salud, normas oficiales, etc. Reglamentaciones que además garanticen el ejercicio y respeto a las leyes.

2] Dichas regulaciones deben ser muy claras sobre quién y cómo se lleva a cabo la práctica, en qué lugares, con qué métodos, en qué condiciones está autorizado el personal de salud para invocar la “objeción de conciencia”, cómo y en qué condiciones debe ser recomendada la anticoncepción de emergencia, cómo orientar a las personas hacia una correcta anticoncepción en una consejería postaborto. Muchos de estos puntos han sido incorporados en leyes, reglamentos y lineamientos del sector salud del Distrito Federal, Chihuahua y Guerrero y deberían generalizarse a todo el país.

3] Es importante que en el marco de cualquier legislación nacional que pretenda proteger los derechos humanos (y reproductivos) fundamentales de las mujeres, desde el punto de vista de la igualdad, se incorporen definiciones basadas en evidencia científica, políticamente claras y sin ambigüedad, entre ellas que el embarazo “es la parte del proceso de la reproducción humana que comienza con la implantación del embrión en el endometrio”, según ha sido establecido médica y científicamente en documentos nacionales e internacionales, lo cual ha sido incorporado en el Código Penal del Distrito Federal desde 2007.

4] En varios estados se han ampliado las posibilidades de abortos no penalizados. Sin embargo, todavía es necesario homologar los códigos penales de los estados del país, tomando como base el del Distrito Federal y su definición de embarazo. No realizar esta tarea conllevaría, como de hecho ya está ocurriendo, a una “desigualdad territorial”.

5] Continuar documentando los casos de criminalización de las mujeres que se están dando en el país, poniendo particular atención en el uso del “delito en razón de parentesco”, ya que con la criminalización y el uso de este delito se está actuando en contra de los derechos de las mujeres, contribuyendo, además, a que el aborto se siga practicando en la clandestinidad, y las mujeres, ante el miedo a ser denunciadas incluso por abortos no penalizados o legales, pueden acudir a la práctica de un aborto en malas condiciones sanitarias, poniendo en riesgo su vida.

6] Mejorar la educación sexual, los servicios de anticoncepción y de atención y consejería postaborto, así como la capacitación del personal médico para ofrecer métodos de aborto seguro.

[7] Profesora-investigadora del Área de Sociología Política y Económica del Instituto Mora: <amarquez@mora.edu.mx>.

8. BIOPODER: SIDA Y VIH-OLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Víctor Manuel Ortiz Aguirre^[8]

La violencia contra las mujeres es una construcción social, no es un hecho natural. Igualmente, ser mujer o varón son producciones socioculturales enmascaradas bajo biologicismos que las “naturalizan” y hacen invisibles las formas de violencia con las que se imponen a los individuos. Éstas son las premisas del presente texto, donde analizaremos algunos de los elementos del cruce entre dos pandemias: la violencia contra las mujeres y el VIH/SIDA.

Violencia fundante del sujeto

De acuerdo con las ideas surgidas de la subjetividad, cualquier persona está sujeta a una serie de normas culturales de pensamiento y, en consecuencia, de comportamiento, el cual no es la mera conducta, sino que abarca todo aquello “inobservable” como las emociones, los pensamientos, las actitudes, lo que permite una mayor exploración del complejo campo de la subjetividad. Ser sujeto es ser sujetado por diversas construcciones culturales: históricas, económicas y políticas. Sabido es que mucho antes de nacer ya nos aguardaba un nicho cultural que, como troquel, nos fue moldeando a golpes de socialización. El acotamiento de la vida de un individuo trasciende la mera carne; este desborde está dado por el sujeto.

En una lógica heterohegemónica no hay forma de ser “mujer” o “varón” sin estar libres de la posibilidad de violencia; porque ser “eso” es, de suyo, violencia pura, invisibilizada por el *performance* genérico que intenta llenar el vacío, el sinsentido, de la existencia. Los roles de género constituyen un lugar de comodidad, donde subyacen todas las coartadas disponibles culturalmente para justificar nuestro hacer.

Violencia de género

El género también puede ser visto como un ejercicio del biopoder cuyos niveles de violencia van desde lo sutil —la violencia simbólica de la

dominación masculina— hasta lo explícito de los golpes y asesinatos, donde el motivo central es justo el género. Es en el sistema mujer-varón, y solamente dentro de él, donde los polos que lo conforman adquieren significado. Fuera de este sistema, los términos pierden todo sentido.

Solamente en los procesos de desobjetivación se abre la posibilidad de poner en crisis la repetición ritual y, con ella, la estructura del nicho. Pero antes se requiere de la subjetivación: de esa fricción que aparece cuando el individuo se mueve entre las incomodidades a que el nicho obliga, pues ahí aparece la pregunta: “¿Y por qué yo... así?” El sujeto sujetado puede subjetivarse y, en esa medida, inaugurar la posibilidad de desobjetivarse, para construir nuevas subjetividades, más propias, más autónomas.

Violencia y deseo

El deseo, en sus muchas formas de expresarse mediante pequeños deseos, pero particularmente cuando de deseo sexual se trata, es una de las principales vías para mantener en los sujetos la obligación de actuar la violencia. El correlato del deseo es la frustración y las formas de enfrentarla forman parte de los procesos de socialización: las aprendemos desde infantes (*in-faris*: carecer de palabra), antes de hablar ya respondíamos ante la frustración. La inscripción del género, en la transformación de la carne en cuerpo, va estableciendo una relación diferente con el eje deseo-frustración en preparación de su posterior expresión sexual. El sistema mujer-varón actúa al colocar a la primera parte del binomio en la expectativa de ser deseada y a la segunda en la obligación de desear. Ser culturalmente reconocida y aceptada como mujer, como habitante del nicho mujer, conlleva tanto la erradicación del deseo propio, como la anulación del propio cuerpo para darlo a otros. Y de no hacerlo, la sanción pone en juego un tercer elemento que se auna a la cadena deseo-frustración: la culpa.

Violencia y trabajo doméstico

En el ámbito doméstico, la usurpación del cuerpo-deseo de la “mujer” se objetiva en la sujeción dada por el nicho y por un espacio material, a la vez que simbólico: la casa, significada como hogar, con todo el trabajo que conlleva. Vivir con VIH significa, en el ámbito doméstico, que no sólo la mujer continuará con todas las tareas habituales, sino que éstas se

multiplicarán en la medida en que el condicionamiento de “atender a otros” siga vigente. Con frecuencia, la mujer, a pesar de su seropositividad, es quien atiende la seropositividad de los otros miembros de la familia. O incluso, cuando ella ya está en fase de sida, sigue haciéndose cargo de su pareja o de sus hijos.

Violencia y economía

La dependencia económica de la mujer, como parte de la condición del nicho, se ve incrementada en la medida en que el VIH aumenta la vulnerabilidad económica, en términos de gastos médicos, enfermedades, dificultades para continuar el trabajo (tanto en su dimensión laboral como doméstica). Si bien el acceso a tratamientos oportunos es una de las políticas de los sistemas de salud, las condiciones materiales no siempre facilitan esto. En caso de que la institución llegue a carecer temporalmente de tratamientos, las usuarias se ven enfrentadas a conseguirlos con sus propios medios; sobre todo en el caso de los antirretrovirales, ya que si se suspenden, las mutaciones del virus pueden provocar que los medicamentos después ya no sean efectivos. Aun contando con el tratamiento básico, la aparición de enfermedades oportunistas demanda de una pronta atención, que a menudo corre a cargo de las usuarias. Esto se da en un escenario donde las mujeres suelen no tener el control de la economía familiar o de los ingresos.

Violencia farmacológica legal e ilegal

Según refiere Beatriz Preciado, en *Testo Yonqui*:

A principios del nuevo milenio, 4 millones de niños son tratados con Ritalina por hiperactividad y por el llamado síndrome de déficit de atención, y más de 2 millones consumen psicotrópicos destinados a controlar la depresión infantil. Estamos frente a un nuevo tipo de capitalismo caliente, psicotrópico y punk ... La nueva “economía-mundo” no funciona sin el despliegue simultáneo e interconectado de la producción de cientos de toneladas de esteroides sintéticos, sin la difusión global de imágenes pornográficas, sin la elaboración de nuevas variedades psicotrópicas sintéticas legales e ilegales (Lexomil, Special K, Viagra, speed, cristal, Prozac, éxtasis, popper, heroína, Omeoprazol, etc.),

sin la extensión a la totalidad del planeta de una forma de arquitectura urbana difusa en la que megaciudades miseria se codean con nudos de alta concentración de capital.

Violencia y sexualidad

La preconcepción de que la sexualidad tiene como fin exclusivo la reproducción, aunada al factor de que las relaciones sexuales se dan bajo la “espontaneidad”, dificulta que los sujetos asuman sus prácticas y, por tanto, que puedan proteger sus relaciones y no exponerse al riesgo de contraer VIH. Este riesgo, durante un intercambio sexual, transforma la sexualidad de acto placentero en un ejercicio más de violencia contra las mujeres en la medida en que previamente les está vedado asumir su deseo; cómo y cuándo quieren tener relaciones y, sobre todo, cómo quieren establecerlas, pues les está negado ser responsables de su cuerpo en la medida en que ese cuerpo está destinado al varón. Esas decisiones suelen ser del varón.

Violencia del sida

Pero la violencia más profunda del sida, su componente más abyecto, aparece al obligar al sujeto con diagnóstico seropositivo a incorporar lo previamente evacuado como “no-yo” (tener una sexualidad transgresora, la perversión, la enfermedad, ser contaminante, etc.). Según Butler: “Lo ‘abyecto’ nombra lo que ha sido expulsado del cuerpo, evacuado como excremento, literalmente convertido en ‘Otro’ [...] La construcción del ‘no yo’ como lo abyecto determina los límites del cuerpo, que también son los primeros contornos del sujeto”. Esa reincorporación de lo anteriormente evacuado reconfigura para siempre los “estables” contornos de una subjetividad en la que no había lugar para la propia muerte.

Violencia institucional

Abortos y esterilizaciones no deseadas, sin conocimiento ni autorización de las mujeres, así como la prohibición de sus relaciones sexuales, son el cotidiano ejemplo de cómo la institución médico-legal, heterohegemónica pone en marcha a través de sus agentes el ejercicio de un biopoder que no tiene otro nicho que el de “mujer” para obligar a sus individuos a ofrecer y recibir disciplina y control.

Violencia y movilidad

Las pandemias no conocen fronteras, forman parte de la construcción de lo que llamamos “humanidad”. Identificaciones que cambian y coexisten con identidades asumidas como propias, nuevas prácticas sexuales realizadas desde antiguas concepciones de la sexualidad. He ahí una de las profundas dificultades para la prevención en poblaciones móviles: la paradoja de ser otro, a la vez que seguir siendo el mismo; la imposibilidad de reconocer nuevas prácticas por vivirlas desde nichos que corresponden a la cultura de origen.

Los conflictos armados aumentan el número de personas desplazadas y, en consecuencia, el número de violaciones de mujeres. Sabido es que una estrategia de guerra para obligar el desplazamiento de poblaciones “indeseables” es la violación de las mujeres.

En síntesis, el presente texto es un breve recorrido por algunas de las más evidentes formas de ejercicio de la violencia contra las mujeres en tanto que estrategia del biopoder para mantener una sujeción basada en concepciones de género en extremo rígidas y paralizantes.

[8] Profesor-investigador del Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán: <vortiz@colmich.edu.mx>.

9. LA ANOREXIA: ¿UN TRASTORNO ANTIGUO O CONTEMPORÁNEO?

Karine Tinat^[9]

Este trabajo reflexiona sobre la antigüedad o contemporaneidad del trastorno anoréxico. Para esto es importante tanto recordar su historia a lo largo de los siglos como desentrañar la significación de su creciente mediatización en la prensa femenina. Se discute también en qué medida los grandes cambios conocidos por la sociedad mexicana pueden explicar esta casi exclusividad de las mujeres en la anorexia.

La anorexia en los siglos pasados en Europa y en México. Santas anoréxicas, herejes y fasting girls de la Europa occidental

La historia de la anorexia se remonta a varios siglos atrás del nuestro. En la literatura teológica de la Edad Media hasta el siglo XVII, aparecen descripciones de religiosas que ayunan. Sus prácticas de mortificación y ascesis alimentaria se contemplan como signos de elección divina y muchas de ellas son canonizadas. Otras se ven acusadas de ser heréticas porque no viven de comidas terrestres sino de un fuego interior. En el siglo XVIII, los médicos hacen observaciones sistemáticas de las ayunadoras. En aquella época, se cree que uno puede vivir “del aire” y los médicos calculan la duración del ayuno para descubrir los eventuales fraudes. Estas observaciones se enfocan en ayunadoras profesionales que atraen a los turistas y medios de comunicación: las *fasting girls*.

La santa anorexia en México

En la literatura de los siglos XVII y XVIII se encuentran huellas de la existencia de anoréxicas “santas” y “místicas” en México. En Puebla, religiosas inclinadas hacia el seguimiento de una vida de perfección, adoptan prácticas de ascetismo y misticismo. En el monasterio de San José de Carmelitas Descalzas, una llamada Francisca Miranda “escandaliza a sus compañeras con sus visiones y ostentosos ayunos, y porque lanza sangre por la boca y le aparecen llagas en el rostro, acompañadas de paroxismos y vómitos”. En la Nueva España, los comportamientos de ciertas religiosas se

ven como insólitos: los inquisidores combaten su locura y la presencia demoniaca en ellas.

Las descripciones clínicas en los siglos XIX y XX

En el siglo XIX, Lasègue en Francia y Gull en Inglaterra asocian esta nueva enfermedad con la histeria y con las particularidades de la sociedad moderna. En 1914, el descubrimiento de Simmonds de la “caquexia hipofisiaria” pone énfasis en la patogenia endocrina. A partir de 1950, se avanzan explicaciones psicopatológicas y de orden psicoanalítico. Más recientemente, los métodos terapéuticos se diversifican y se privilegia una perspectiva multifactorial (biológica, psicoanalítica, sistémica).

La anorexia en el México actual. Un trastorno cada vez más identificado

Hasta 1980, en México, la anorexia es una afección bastante desconocida por familiares y profesionales. Hoy día ya no es un misterio y se encuentran muchas instituciones médicas especializadas en trastornos alimentarios, tanto en la ciudad de México como en el resto del país. Asimismo, se realizan cada vez más estudios sobre la anorexia para determinar la epidemiología, los factores de riesgo, las manifestaciones comórbidas, el desarrollo y validación de instrumentos de medición, el tratamiento y la prevención.

La predisposición a desarrollar la anorexia y su medición imposible

Realizados con poblaciones procedentes del Distrito Federal u otros espacios urbanos y rurales, estos estudios evidencian una insatisfacción con la imagen corporal en mujeres de todas edades y una predisposición a desarrollar un trastorno alimentario. El índice de prevalencia de la anorexia (y la bulimia) es difícil de medir porque: 1] no se cuentan forzosamente las rehospitalizaciones o la consulta de una misma paciente en distintos centros terapéuticos; 2] estos trastornos, vividos silenciosamente, no se confiesan fácilmente, y 3] hay muchas familias que, por falta de recursos económicos o costumbre, no recurren a médicos. Resulta también difícil apreciar si aumentan los casos de estas afecciones o si son cada vez mejor conocidas y diagnosticadas.

Ley de Tallas y campañas

En febrero de 2007, se publicaron en la *Gaceta Parlamentaria* puntos de acuerdo legislativos sobre los trastornos alimentarios en la juventud mexicana y, dos meses más tarde, se aprueba la Ley de Tallas. Ésta plantea: la eliminación de la “talla cero”, obligando a la fabricación de ropa de tallas más grandes; la interdicción a las agencias de modelaje para la contratación de personal con 15 a 20 kilos por debajo del peso mínimo de los estándares de salud, y la difusión de programas de lucha contra los trastornos alimentarios. Posteriormente, se lanzan campañas para la prevención de la anorexia y la bulimia; éstas se insertan en el momento de polémica mundial para la reglamentación del peso de los modelos.

Mujeres de hoy y presiones culturales
Santa anorexia versus anorexia de hoy

Tanto para las monjas de los siglos pasados como para las jóvenes de hoy, la comida es un demonio por el cual se sienten poseídas y su obsesión es tan intensa que se convierte en una lucha contra la necesidad de alimentarse. La anorexia contemporánea se caracteriza por una percepción alterada de la silueta y un deseo intenso de adelgazar; las jóvenes practican mucho deporte y controlan constantemente su cuerpo. Las carmelitas descalzas hacían menos deporte que ejercicios ascéticos; se flagelaban y disciplinaban. Entre las dos figuras anoréxicas, el punto común es la búsqueda de la perfección, de un ideal corporal y/o espiritual.

Tiranía de la delgadez y evolución del papel de la mujer en la sociedad

El mandato de delgadez, sinónimo de mayor éxito social, alcanza todos los medios sociales en México, más aún cuando florecen campañas y políticas públicas contra la obesidad. Este contexto de incitación a la delgadez y de lucha contra la gordura proporciona a las jóvenes un argumento para dejar de comer. Paralelamente, ha evolucionado el papel de la mujer en la sociedad; hoy, debe ser delgada, atractiva y femenina, ambiciosa y eficaz profesionalmente, buena madre, excelente esposa y ama de casa ejemplar. En la anorexia, la búsqueda de perfección no es solamente corporal sino también social y este clima cultural da otra justificación a estas jóvenes.

La gastro-anomía en la ciudad de México

La ciudad de México es un terreno ideal para el desarrollo de la “gastro-anomía”. Al ir a trabajar, las mujeres se alejaron de las cocinas y a las tres comidas tradicionales se les sustituye por un modo de alimentarse constante, rápido y corriendo en el camino al trabajo, al salir del Metro. En este panorama, las anoréxicas tienen otro argumento de circunstancia: saliendo de la escuela o de la universidad, “no han tenido tiempo” o “se han olvidado de comer” y la familia ni cuenta se da.

Conclusión

En periodos y contextos socioculturales muy diferentes, se observan comportamientos de rechazo a la alimentación muy similares, lo que cambia, sobre todo, es la explicación de estos comportamientos de una época a otra. Las ayunadoras religiosas fueron observadas como santas, pero también como herejes. Las anoréxicas de hoy suelen verse como víctimas de los cánones de belleza imperantes y de las transformaciones de la sociedad actual. Si nos enfocamos en esta negación al alimento, la anorexia es un trastorno antiguo y contemporáneo. Lo que no es tan antiguo es el concepto mismo de anorexia, aunque tenga ya más de 100 años de existencia.

[9] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <ktinat@colmex.mx>.

10. LA NARRATIVA ESCRITA POR MUJERES. TREINTA AÑOS (1980-2010)

Luzelena Gutiérrez de Velasco^[10]

La literatura cambia la vida. Ciertamente, la vida transforma la literatura. Son dos corrientes que se interpenetran y confunden en el despliegue cultural de una etapa, como el fin de siglo XX y el principio del siglo XXI. Durante los últimos 30 años, la literatura mexicana se ha modificado de manera considerable tanto en su temática, en la utilización de estrategias literarias, en la búsqueda y establecimiento de sus modelos como en la introducción de nuevas voces que representan mundos de ficción diferentes. En este proceso, la participación de las mujeres ha significado un viraje palpable en el incremento de autoras, en la introducción de tramas y personajes inéditos, en la modificación de la escritura y la crítica literaria misma.

Conviene hacer la revisión por lustros de la literatura mexicana, de la narrativa escrita por mujeres entre 1980 y 2010, lo que nos impone centrar la atención en los textos señeros, éstos que han modificado de alguna forma el cauce de la narrativa misma, bien sea por sus temas o las estrategias literarias que esgrimen las autoras.

En una mirada retrospectiva, podemos constatar que la literatura mexicana cuenta con una tradición de peso considerable en lo que se refiere a la presencia de destacadísimas figuras que han marcado el panorama de las letras del país. Sor Juana Inés de la Cruz, Laura Méndez de Cuenca y Rosario Castellanos son, indudablemente, tres ejes fundamentales de la expresión literaria mexicana. Ante todo, Castellanos representa la vertiente que inaugura, a mediados del siglo XX, un camino de emancipación para las mujeres. Durante los últimos 30 años la narrativa escrita por mujeres en México rebasa los 500 títulos. Son muchos también los premios que han obtenido las escritoras y numerosas las tesis que se han dedicado a sus obras.

A partir de 1980

En este primer lustro se publicaron algunas obras de las autoras ya consagradas en el canon literario. Regresaban a la narrativa con madurez y determinación en el empleo de estrategias literarias escritoras como Josefina Vicens, Luisa Josefina Hernández y Elena Garro.

En 1983 se publicó un libro iluminador que presentaba las preocupaciones de las mujeres jóvenes urbanas, *Pánico o peligro*, de María Luisa Puga, que inauguró una tendencia de fuerte arraigo en la narrativa mexicana en tanto abrió la posibilidad de situarse en el ámbito de las mujeres y develar los procesos de búsqueda de emancipación de diversos personajes femeninos.

En este periodo también destacó un texto: *Las genealogías* (1981), de Margo Glantz, que por su tema y la ruptura que produce en el género literario de la autobiografía marcó un hito en nuestra literatura. No podemos cerrar este periodo sin mencionar que durante estos años se editaron también de Silvia Molina, *Ascensión Tun* (1981), de Aline Pettersson, *Proyectos de muerte* (1983) y de Angelina Muñiz, *La guerra del unicornio* (1983). Se despertaba ya un interés considerable por los relatos de las mujeres mexicanas.

A partir de 1985, un lustro clave

La búsqueda de la identidad femenina y la configuración de subjetividades van ganando terreno en una narrativa que, si bien no había ignorado la construcción de personajes femeninos, tampoco los había puesto en el centro de la creatividad de las mujeres. A partir de estos años se extiende en México la discusión en torno a la categoría de género como un instrumento de análisis de la condición de las mujeres; se multiplicaron entonces los estudios críticos sobre las adversidades en la vida de las mexicanas y se elaboraron las correspondientes denuncias. Sin embargo, nada tuvo un impacto tan certero en el imaginario social como la narrativa, que no sólo puso de manifiesto los problemas sino que celebró la diferencia que hacía del existir de las mujeres un mundo con valencias diversas, más allá del ámbito masculino que privilegiaba el poder y la gloria.

En esta etapa destacan libros como *Los espejos*, de Inés Arredondo, y *La "Flor de Lis"*, de Elena Poniatowska. Ciertamente, *Arráncame la vida* (1985), de Ángeles Mastretta, y *Como agua para chocolate* (1989), de

Laura Esquivel, fueron los textos que modificaron en México la historia de la recepción literaria, las decisiones de edición y distribución de obras narrativas escritas por mujeres.

A partir de 1990, años de consolidación

Durante este periodo se intensificaron las publicaciones de autoras como Mastretta, Molina, Puga, Ana García Bergua y Carmen Boullosa. Los lectores esperaban los libros de estas escritoras porque había surgido un deseo por conocer la historia desde la perspectiva femenina, las historias de las mujeres y el despliegue de la sensibilidad en textos que se esmeraban por incorporar las novedosas estrategias literarias que caracterizaron el final del milenio: fluctuaciones en las voces narrativas, predominio de la espacialidad, reflexiones metahistóricas y juegos intertextuales. Las novelas de Carmen Boullosa alcanzaron gran notoriedad en esta etapa, porque se había interesado por temas no trabajados por otras autoras mexicanas, en tanto se adentró en la historia y exploró la literatura sobre los piratas y la piratería.

Hacia el umbral del milenio, a partir de 1995

El final del siglo XX se vio surcado por una gran proliferación de publicaciones de mujeres. Había surgido un interés creciente por los relatos en torno a las vidas de las mujeres y se había consolidado una literatura profesional y, también, un grupo de escritoras reconocidas por la crítica literaria y por el bien retribuido mercado editorial. A ellas se sumaron algunas autoras jóvenes que abrieron cauces en el campo de la novela histórica, en la literatura neofantástica y en las escrituras del yo.

Ángeles Mastretta volvió a concentrar la atención crítica, al ser merecedora del premio Rómulo Gallegos con su novela *Mal de amores* (1996); se publicó *La corte de los ilusos* (1995), de Rosa Beltrán, que innovó la manera de escribir novela histórica en México desde la visión de las mujeres. El siglo se cierra con la publicación de *Nadie me verá llorar* (1999), de Cristina Rivera Garza, novela que ha tenido un gran éxito.

El despertar de un nuevo milenio, a partir de 2000

La globalización y las nuevas leyes del mercado editorial han transformado el panorama de la literatura mexicana escrita por las mujeres. Sabemos que las decisiones de publicación se toman previendo minuciosamente la oportunidad de venta de cada libro. Por otra parte, el crecimiento de la población y el aumento relativo de los índices de alfabetización, aunque no sea el deseado, han ejercido su influencia en el incremento de los tirajes editoriales y en las campañas de promoción de los libros. Han destacado también autoras como Mónica Lavín y Ana Clavel.

Y éste no es un final, a partir de 2005

Durante este lustro hemos percibido las consecuencias de los cambios vertiginosos en el ámbito de los medios de comunicación. Ahora, el futuro se abre para una narrativa en la que las mujeres ya no tienen temas obligados ni prohibiciones explícitas, como en los textos de Adriana González Mateos y Guadalupe Nettel. Son conocedoras de las teorías y las técnicas para expresar la diferenciación de mundos entre lo femenino y lo masculino.

Ante la riqueza de estos 30 años, sabemos que han quedado fuera del recuento muchos nombres de autoras, muchos títulos, muchos análisis. Valgan entonces estas páginas como una invitación a la lectura de tantos textos como la imaginación y el poder creativo que las mujeres han logrado producir en este proceso de construcción de identidades y elaboración de subjetividades, que rescatan el placer de ser mujeres y las complejidades de las relaciones intergenéricas.

[10] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios de El Colegio de México: <luzg@colmex.mx>.

11. APROPIACIÓN Y CONTROVERSIAS: LAS CINEASTAS ENTRE DOS SIGLOS

Graciela Martínez-Zalce^[11]

Una paradoja signó al cine dirigido por mujeres en México desde que al fin lograron trabajar sin aparente interrupción. No fue sino hasta finales de la década de los ochenta cuando las cineastas, egresadas tanto del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC) como del Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC) en su mayoría, pudieron participar activa y visiblemente en la industria cinematográfica en nuestro país, y su ingreso a ésta sucedió en una época donde la producción disminuyó drásticamente de 88 películas a 35 cintas anuales en los noventa, y 25.5 películas por año a principios del nuevo siglo, repuntando hacia finales de su primera década.

Esto ha implicado que la posibilidad de consolidar proyectos sea difícil y conlleve la necesidad de generar estrategias como la formación de productoras independientes, donde las propias cineastas sean inversionistas, de solicitar apoyos a todas las instituciones culturales y académicas que los otorguen, y a coproducir con compañías extranjeras.

Las directoras más prolíficas en los ochenta provienen de muy distintos orígenes y sus trabajos tienen, por tanto, orientaciones muy diferentes: María Elena Velasco (la India María) y Marcela Fernández Violante. Velasco accedió al oficio debido a su gran éxito como actriz, lo que le permitió producir y dirigir películas comerciales para los sectores populares. Fernández Violante fue una pionera: primera egresada y décadas después primera directora del CUEC de la UNAM, sigue siendo la mujer que ha filmado más largometrajes de ficción hasta la fecha. En esferas tal vez hasta divergentes, las dos han sido una excepción.

Las escuelas de cine fueron fundamentales para la formación de generaciones de cineastas que ingresaran en la industria y produjeran un cuerpo de obras —ya abundante para nuestros días— de lo que Mágina Millán llama “cine en femenino” y Elissa Rashkin, “cine de mujer”.

Caracterizado por apropiarse de un punto de vista distinto del masculino para describir tanto el mundo de las mujeres como el más amplio de su contexto social, regional o nacional, este cine transformó el papel de los personajes femeninos, que dejaron de ser objetos de deseo, espectáculo, para convertirse en seres actuantes y deseantes.

Dos óperas primas, estrenadas en 1988, abren notablemente el camino: *Los pasos de Ana*, escrita por José Buil y dirigida por Maryse Sistach, es la primera película que presenta personajes femeninos contemporáneos en su cotidianidad clasemediera, profesional, urbana, sin maquillaje, y lo hace, además, a partir de un interesante juego de niveles de ficción desde el diario-video de Ana. *El secreto de Romelia*, dirigida por Busi Cortés, es una adaptación libre de *El viudo Román* de Rosario Castellanos, que echa la mirada atrás para ir formando las genealogías femeninas que serán características de sus películas posteriores. Un año después, en 1989, se estrena *Lola*, la ópera prima de María Novaro, que inmediatamente recibe gran atención de la crítica. Basada en un guión de Beatriz Novaro y de la propia directora, quería, según palabras de esta última, “desmitificar la maternidad, hablar de ella descarnadamente, tal como es”, y “debía reflejar objetivamente una posición femenina sobre, precisamente, la problemática y actividad actual social femenina, mas no feminista”. Después de esperar mucho de ella debido al éxito de su corto *Objetos perdidos*, Eva López Sánchez cierra la década con la adaptación homónima de la novela de David Martín del Campo, *Dama de noche*.

En los noventa la presencia de las cineastas puede considerarse, hasta cierto punto, exitosa y, a partir de ese momento, será ininterrumpida. Con *Nocturno a Rosario* de 1991, luego de una pausa de 40 años en su carrera, vuelve a escucharse el nombre de la primera directora reconocida oficialmente por el Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica: Matilde Landeta. Busi Cortés retoma su indagación en el México de medio siglo con *Serpientes y escaleras*. Para 1992 dos cineastas de origen judío estrenan películas que hablan de la diversidad cultural en la ciudad de México desde dos puntos de vista muy diferentes. *Novia que te vea*, de Guita Schyfter (basada, en parte, en la novela homónima de Rosa Nisán), habla de las comunidades judías en la ciudad de México a mediados del siglo pasado, de las diferencias culturales y políticas entre ellas, y cómo

éstas afectan el desarrollo personal y profesional de sus mujeres y de sus relaciones con los no judíos. *Ángel de fuego*, de Dana Rotberg, en cambio, es al mismo tiempo una suerte de alegoría sobre el sincretismo y la marginación que definen la ciudad, sobre la diversidad y el autoritarismo, sobre el deseo y la muerte, sobre la imposibilidad de ser libres.

Schyfter volverá en 1992 con *Sucesos distantes* para narrar una historia de mujeres migrantes rusas, en un intenso drama acerca de los secretos, las vidas pasadas y los celos. Los noventa fue una década prolífica para Novaro: estrenó su película más exitosa en términos de taquilla: *Danzón* (1991), y escribió en 1994 un guión (con su hermana Beatriz) más ambicioso, *El jardín del Edén*, sobre el mosaico multicultural que es Tijuana. También lo fue para Sistach, quien dio un viraje hacia un cine más comercial con *Anoche soñé contigo* (1991) y la costosa producción *El cometa* (1999), su película menos lograda.

En este nuevo siglo más mujeres tendrán acceso a la industria, sin que necesariamente cantidad implique calidad. Sistach abre el milenio con su extraordinaria *Perfume de violetas*, basada en una nota periodística sobre la violencia de que son víctimas unas jóvenes adolescentes. La hasta ahora mejor lograda obra de Sistach se filmó con un escueto presupuesto de 800 000 pesos, con la cámara al hombro, en locaciones de Tacubaya y el Pedregal de Santo Domingo, de cuyo taller de actuación salieron una de las protagonistas y otros actores; el objetivo realista se logró tan plenamente que los realizadores tuvieron que librar una batalla con la Secretaría de Gobernación que, como sutil censora, había dado clasificación para sólo adultos —por la dureza del tema y su excelente planteamiento—, cuando el público al que la producción intentaba llegar era, precisamente, el adolescente.

A partir del año 2000 regresarán a la pantalla cineastas con oficio que habían hecho largas pausas en sus carreras. Novaro con *Sin dejar huella*, su *road-movie*. La prolífica documentalista Maricarmen de Lara presenta una comedia acerca de todos los niveles de corrupción que afectan a quienes vivimos *En el país de no pasa nada*. El 2001 nos devuelve a Marcela Fernández Violante con *Piel de víbora*; a Guita Schyfter con otro multicultural y multifacético retrato de mujeres mexicanas, en *Las caras de la luna*, y a Dana Rotberg con la adaptación de la novela homónima de

Sergio Galindo, *Otilia Rauda*, cuya exhibición se vio envuelta en la controversia porque Rotberg renegó de los cortes del productor que mutilaron su obra. En 2002 Eva López Sánchez, con *¿De qué lado estás?*, recreación de los años de la guerra sucia, película que tiene al compromiso político como tema central. En 2005, Busi Cortés reaparece con *Las Buenrostro*, comedia de humor negro; en 2006 Sistach cierra su trilogía con *La niña en la piedra* y de inmediato se embarca en una película con otro tono, bastante más ligero: *El brassier de Emma* (2009). En la segunda mitad de la década aparecen varias cineastas jóvenes que, al contrario de sus predecesoras, presentan productos conservadores y con intenciones evidentemente comerciales, más cercanos en estilo y tono a la televisión, ya sea al mundo de MTV, ya sea al de las telenovelas.

[11] Profesora-investigadora del Área de Estudios de la Globalidad del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México: <zalce@servidor.unam.mx>.

12. MUJERES QUE HACEN *PERFORMANCE*: ACCIONES TRANSFORMADORAS EN EL ARTE

Mariana Rodríguez Sosa^[12]

Durante los años setenta, en México, las mujeres artistas incorporaron tareas vinculadas con el espacio doméstico. Con ello pretendían destacar las actividades definidas socialmente como “femeninas”. También se confrontaron con las formas dominantes de la sexualidad y la representación de las mujeres en los medios de comunicación y el arte. El trabajo de Maris Bustamante, Mónica Mayer, Lourdes Grobet y Pola Weiss fue pionero en la búsqueda de nuevos lenguajes y formas, entre ellos el *performance*.

Varios colectivos artísticos con influencia feminista se formaron una década más tarde. Uno de ellos, fundado en 1983, llamado Polvo de Gallina Negra, tomó su nombre de un remedio contra el mal de ojo —debido a la dificultad de ser artista feminista en México. El grupo realizó *performances* cargados de humor, cuestionando las funciones sociales consideradas femeninas y que forman parte del deber ser y de la identidad de las mujeres en México.

La actividad artística que colectiva o individualmente tuvieron las mujeres durante esos años trazó un precedente fundamental para el desarrollo posterior del *performance*. Con actitudes alejadas del temor frente a la ruptura de los mandatos sociales, estas artistas se apropiaron de sus cuerpos para reconstruirlos como vehículos de expresión y reflexión acerca del significado y la experiencia de ser mujer en México. El contenido de sus *performances* solía unificarse con la vivencia personal para, a través de ella, abordar lo social. El trabajo de estas artistas, además, otorgó una mayor visibilidad a la capacidad creativa de las mujeres. Debido a ello, Mónica Mayer pudo organizar en el Museo de Bellas Artes de Toluca, en el Estado de México, una exposición titulada *Mujeres artistas/Artistas mujeres* (1984), en la que se reunieron obras de pintura, grabado, fotografía, escultura y *performance*.

Durante los años noventa algunas artistas buscaron llevar su corporalidad al límite o mover los límites de su corporalidad y sacudir e involucrar a quienes presenciaban la acción. Elvira Santamaría se impuso expresiones límite como atravesar espejos o caminar con los ojos vendados. En *Todo a ciegas* (1993), Santamaría realizó diversas acciones, entre ellas cortarse un dedo, cubrirse con pieles y atravesar un espejo; al final envolvió trozos del espejo roto y los regaló al público. En este *performance*, el cuerpo de Santamaría es llevado al límite a partir del dolor personal causado por la pérdida —la pareja de la artista, Ian Dryden, había muerto—, pero el ritual que conforma la obra termina por desdibujar y volver a trazar la línea divisoria entre la vida y la muerte.

Aparte del empleo del dolor, la feminidad abordada por esta nueva generación de artistas es ambigua. En el *performance* *Accidente 14* (1993), Lorena Wolffer se pintó los labios con sangre y fue pidiendo a los miembros de la audiencia que la abrazaran. La petición se hizo en tono lastimero con una perfecta alusión a un deseo femenino del amor y la protección; sin embargo, Wolffer rompió la imagen al utilizar un elemento diferente, la sangre, para atraer a la otra persona y obtuvo el efecto contrario.

En el nuevo siglo se ha continuado el trabajo femenino. Las artistas que iniciaron su obra a principios de los noventa siguen estando creativamente activas. Sus motivos, contenidos y representaciones, sin embargo, han cambiado. Si bien antes llevaban sus cuerpos hasta el límite de ponerse en riesgo, ahora su arte de resistencia ha encontrado nuevas formas. *Performanceras* como Elvira Santamaría, Lorena Orozco y Lorena Wolffer han recorrido un camino de autoconocimiento y apropiación corporal que las lleva ahora a crear otras acciones, abordar otros asuntos, explorar otros intereses, sin por ello disminuir el impacto de sus obras. Elvira Santamaría no rompe más espejos (aunque quizás alguna vez vuelva a hacerlo), ahora utiliza su cuerpo para medir una plaza o cubre su cuerpo con flores para construir una metáfora y también para incitar a nuevos modos de relación humana (*7 acciones urbanas en Bogotá*, 2007).

El género sigue siendo un tema de reflexión para algunas artistas del *performance* contemporáneo en México. A través de acciones corporales buscan desestabilizar el discurso hegemónico de género, el cual sustenta y justifica prácticas inequitativas e injustas para las mujeres. Las artistas del

performance emplean su cuerpo para referirse a prácticas sociales comunes vinculadas con el género. Mediante diversas acciones visibilizan la discriminación, el dominio e incluso la violencia presente en las relaciones sociales. En la obra *Have you raped?* (2000), Ema Villanueva confronta a su espectador al crear un espacio donde es posible hablar sobre la violencia sexual y también actuarla. Este *performance* se desarrolló en dos habitaciones; en la primera se proyectó un video en el que Eduardo Flores preguntaba si el espectador había sufrido algún tipo de abuso sexual. En la segunda habitación se encontraba a Ema desnuda, con los ojos vendados, rapada, amordazada y con las piernas abiertas; a su lado había un dildo. A cada persona se le entregaba un papel donde se explicaban sus opciones al ingresar en el segundo cuarto: narrar una experiencia propia de abuso sexual real, como abusador o víctima; no hacer nada; abusar sexualmente.

El desequilibrio de poder presente en las relaciones sociales es una preocupación constante de quienes trabajan con el *performance*. El cuerpo de las artistas materializa las condiciones políticas, sociales y económicas del entorno. A pesar de que el *performance* parece ser una estrategia solitaria e individual, la artista no deja de estar consciente de quién es y en dónde está; busca también vincularse con quienes la observan y participan de sus acciones: el afán último es colectivo.

Muchas veces en el trabajo de *performance*, el cuerpo de la artista es a la vez el “yo” y el “nosotros”. En la obra *Mientras dormíamos (el caso Juárez)* (2002), Lorena Wolffer traza sobre su cuerpo las evidencias de la violencia sufrida por 50 mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, haciendo visible que la cultura y la sociedad mexicana justifican la violencia hacia las mujeres y, al ponerse en la misma situación que las víctimas, derriba la creencia social de que las mujeres juarenses son responsables de su destino por la forma en que se comportan o por sus actividades. Por su parte, en el *performance Femicidios* Regina José Galindo se encerró en un cubículo y se propinó un latigazo por cada mujer asesinada en Guatemala durante 2005, la artista amplificó el sonido de los golpes mediante unas bocinas. Galindo inscribe la violencia en su propio cuerpo con el fin de construir un vínculo entre las víctimas y las personas que presencian la obra.

Los sistemas de producción de conocimiento y de significado involucrados en el desarrollo y la presentación del *performance* se vinculan

con los mecanismos de poder presentes en el contexto donde la acción se realiza. El cuerpo de la artista del *performance* toma una posición con respecto a las estrategias sociales de control, disciplina y producción de saber, dotándose de la capacidad para romper y trazar una nueva ruta. En *Reflexión final* (1998), Lorena Orozco se recostó sobre un delgado pedazo de madera sostenido en dos sillas. En este *performance* se tornan evidentes el dolor y hasta la violencia necesarios para conseguir la disciplina y el control sobre un cuerpo femenino.

En los cuerpos de las artistas del *performance* yace la posibilidad de manifestar verdades múltiples surgidas de un contexto específico. Al convertir sus cuerpos en sitios de empoderamiento, ellas pueden cuestionar y reconstruir, mediante acciones, la identidad femenina.

[12] Escritora e investigadora independiente: <marianasosa@yahoo.com>.

5. CULTURAS E IDENTIDADES

Introducción

Roberto Blancarte

1. De tapados y acarreados, a candidatos y electores: ¿democratización o fragmentación de las culturas e identidades político-partidistas en México?

Willibald Sonnleitner

2. De las variedades de la experiencia protestante

Carlos Monsiváis

3. Las identidades religiosas de los mexicanos

Roberto Blancarte

4. La institucionalización de los derechos humanos. Reflexiones en torno a la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos

Emilio Álvarez Icaza Longoria

5. El reto de la “cultura policial” en la democratización de las policías mexicanas

Carlos Silva Forné

6. Culturas e identidades en el México actual. El ejército, aglutinante y soporte de una nación ¿en constante crisis!

Javier Ibarrola

7. Cultura, identidad y trabajo. recuentos, desencuentros y nueva síntesis

Rocío Guadarrama Olivera

8. Empresarios regionales: identidad y cultura

Luis Alfonso Ramírez Carrillo

9. La frontera norte: estereotipos y representaciones

José Manuel Valenzuela Arce

10. Auge y forja de identidades sociales en el sur de México

Rodolfo Casillas R.

11. Bosquejo para entender las identidades regionales

Carlos Martínez Assad

[12. Transformaciones y continuidades en las elaboraciones identitarias a partir de la música y el baile. Los fenómenos de los sonideros y los “saludos” tras 200 años de fiesta popular](#)

Darío Blanco Arboleda

[13. La invención del intelectual en México](#)

Guillermo Zermeño

[14. El cine mexicano en la encrucijada de las nuevas identidades](#)

Eduardo de la Vega Alfaro

[15. Nacionalismo, cultura e identidad en el siglo XX mexicano](#)

José María Espinasa

[16. Apuntes para una historia de la cultura mexicana en el siglo XX](#)

Gerardo Estrada

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas del siglo XX y la primera del XXI, México ha dejado paulatinamente de ser un país que pretende fortalecer su cultura e identidad nacional, en singular, y ha comenzado a ser uno que reconoce de manera creciente su diversidad cultural e identitaria. Se transitó así de lo único a lo plural, de lo monolítico a lo múltiple, de “la” cultura y “la” identidad a “las” culturas y “las” identidades. No es que México hubiera sido alguna vez un país culturalmente compacto e indiferenciado ni que sus pobladores tuvieran una sola identidad. El cambio no está en la situación real del país, sino en la toma de conciencia de la misma. Pocos y cada vez menos pretenden ahora que México sea una nación monolítica en términos étnicos, sociales, religiosos, políticos o culturales. No quiere decir esto que, en la práctica, se hayan abandonado viejas maneras de percibir lo mexicano, lo nacional y lo extraño o extranjero; que algunos continúen actuando como si en el país no hubiera diferencias. Persiste la pretensión entre ellos de suponer que todos deben creer lo mismo, pretender una sola forma de sociedad, compartir una visión política homogénea o tener las mismas prácticas y preferencias sexuales, e incluso ser todos iguales, no en derechos sino en condición existencial. Y sin embargo, a pesar de que nuestra cultura proviene de raíces intolerantes, en la sociedad mexicana se abre camino la noción de que la verdadera igualdad solamente se alcanza con el reconocimiento de la diversidad.

Ninguna sociedad permanece sin cambios a lo largo del tiempo. Ni la cultura ni la identidad de los pueblos y los individuos están al margen de transformaciones mayores o menores. La cultura es una de las características de la sociedad que más perdura y que se transforma con mayor lentitud. En el caso de México, es evidente que “la cultura”, la cual por lo demás no existió más que en el sueño de algunos, se reconoce cada vez más como un mosaico multicromático y que las identidades que de ella surgen son mucho más complejas y cambiantes que las percibidas hasta hace poco tiempo. A juzgar por el conjunto de contribuciones de este capítulo, podría aventurarse la hipótesis de que en nuestro país los cambios en los últimos 40 o 50 años han sido acelerados y profundos, sin que por ello hayan desaparecido algunos rasgos que hasta ahora han definido a la

sociedad mexicana, en toda su extensión y variedad. La globalización vino a completar un proceso ya iniciado en el terreno económico y social, con sus consecuencias para la cultura y la identidad nacionales, sin que por ello la vieja cultura haya desaparecido totalmente. Toda la sociedad mexicana, en suma, cambió y lo hizo de manera rápida, mucho más que en los siglos anteriores. Las expresiones culturales también lo hicieron.

No está claro si hemos entendido la magnitud y sentido de esos cambios sociales. Este capítulo pretende emprender un camino en la comprensión de los mismos. Los temas analizados hacen posible por lo menos intuir la profundidad de un cambio cultural e identitario en proceso desde hace algunas décadas.

Roberto Blancarte

1. DE *TAPADOS Y ACARREADOS*, A *CANDIDATOS Y ELECTORES*: ¿DEMOCRATIZACIÓN O FRAGMENTACIÓN DE LAS CULTURAS E IDENTIDADES POLÍTICO-PARTIDISTAS EN MÉXICO?

Willibald Sonnleitner^[1]

Hace cuatro décadas, “ser priista” significaba, para muchos, “ser mexicano”. Junto con el superpresidencialismo y el partido oficial, la organización y movilización corporativas de las masas populares, así como la selección personalista y opaca de los gobernantes, constituían entonces las prácticas clave del antiguo régimen revolucionario institucional. Ahora, el resquebrajamiento del partido dominante y la creciente competencia obligan a los futuros candidatos a “autodestaparse” para promoverse como *precandidatos*. Y las elecciones ofrecen opciones, transformando los antiguos *acarreados* en *electores*. El significado mismo de las identidades partidistas ha cambiado profundamente, al fragmentarse: ser “priista”, “panista”, “perredista” o “petista” adquiere sentidos distintos en función de los contextos territoriales. De ahí la necesidad de interrogarse sobre las transformaciones de las actitudes e ideas, percepciones, valores y prácticas que conforman la cultura política mexicana.

Esta contribución presenta un enfoque plural de la(s) cultura(s) e identidades políticas de los mexicanos. Mientras que muchas encuestas indican una diversificación de las identidades partidistas y la afirmación de una ciudadanía democrática, los análisis antropológicos y microsociológicos sobre el ejercicio del poder revelan continuidades patentes con el pasado autoritario. ¿Qué sucede, pues, con las representaciones que captan los estudios de opinión y qué pasa con las prácticas que se observan en la vida cotidiana? ¿Se puede hablar de una “democratización” de la(s) cultura(s) e identidades políticas y partidistas de los mexicanos, o se trata más bien de una fragmentación de éstas, como resultado de la descomposición del antiguo régimen posrevolucionario?

*Del nacionalismo revolucionario a la pluralidad de identidades
partidistas*

La evolución de las identidades partidistas proporciona un primer indicador de las transformaciones más profundas de la cultura política. La transición mexicana se caracteriza por el lento pero inexorable declive del Partido Revolucionario Institucional: hasta 1994, éste capta la enorme mayoría de simpatías partidistas, que luego empiezan a trasladarse, reflejando el cambio hacia un juego político cada vez más competitivo y reñido. El Partido Acción Nacional registra así una tendencia creciente hasta 2001, antes de disminuir en 2002 y de recuperarse en 2006. En cuanto al Partido de la Revolución Democrática, sus simpatías son mucho más débiles y volátiles: éstas sólo se incrementan puntualmente, por los efectos de arrastre que ejercen las candidaturas de Cuauhtémoc Cárdenas, en 1997, y de Andrés Manuel López Obrador, en 2006.

La fragmentación del antiguo partido hegemónico y la afirmación de nuevos actores políticos se acompañan, pues, del desarrollo de nuevas lealtades e identidades, que se relacionan con los comportamientos electorales sin confundirse con —ni ser idénticas— a ellos. En teoría, las identidades partidistas reflejan una predisposición psicológica afectiva, durable y estable a votar por un partido determinado. Sin embargo, en México dicha predisposición no se cumple mecánicamente. Si bien dos terceras partes de los encuestados suelen identificarse regularmente con algún partido político, la magnitud y composición de dichas identificaciones varía fuerte y constantemente en el tiempo. Asimismo, una parte importante de simpatizantes “priistas”, “panistas” y “perredistas” curiosamente no sufraga por los candidatos de “sus” partidos el día de la elección. Finalmente, la debilidad e inconsistencia de las identidades partidistas se constata en su elevada volatilidad y mediante el crecimiento del voto “cruzado”, “dividido” y “negativo”, cada vez más individualizado, selectivo y fluctuante.

¿Conquistas democráticas, o anhelos de ciudadanía?

En cuanto a la tan sonada “cultura política”, ésta se asocia teóricamente con la continuidad y la estabilidad, así como con el axioma funcionalista de que todo orden “democrático” requiere de valores “cívicos” que le den sustento

y legitimidad social. No obstante, dicho enfoque es poco propicio para explicar procesos prolongados y disputados de cambio, ya que tiende a minimizar sus contradicciones internas, su conflictividad y heterogeneidad. ¿Cuán útil resulta el concepto para entender el sistema político mexicano? ¿Hasta qué punto persisten los reflejos del autoritarismo y cuánto se ha democratizado la cultura política del país?

Desde sus inicios, los estudios psicosociales de la cultura política han arrojado resultados ambivalentes entre los mexicanos: éstos comparten un gran orgullo por sus instituciones, pero también expresan gran desconfianza hacia la política y sus gobernantes. Asimismo, cultivan fuertes expectativas políticas, pero su experiencia de participación es escasa y tienen pocas esperanzas de obtener algún beneficio mediante el ejercicio individual de la ciudadanía. Esta ambivalencia desafía la concordancia teórica entre las instituciones y los valores ciudadanos que debe dar sustento a toda democracia estable. Y sin embargo, la política mexicana nunca superó este desfase. ¿Por qué los ajustes esperados nunca se produjeron en cuatro largas décadas en las que la construcción de instituciones representativas y plurales parece haberse dado con independencia de la consolidación de valores democráticos?

Para responder a esta pregunta podemos enfocar estas incongruencias, ya no como una paradoja por explicar, sino como un problema teórico-metodológico que merece ser replanteado. Pese a su utilidad, el enfoque psicosocial sufre de algunas limitaciones. Las encuestas construyen “opiniones públicas” que no preexisten como tales, sino que adquieren realidad al ser formuladas por los encuestadores. En contraste, el enfoque antropológico abandona el postulado de una cultura política unificada y coherente, poniendo de manifiesto la existencia de varias tradiciones político-culturales opuestas, sujetas a relaciones contradictorias de fuerza, negociación y conflicto. Si bien un discurso particular (como el de la ciudadanía democrática) puede ser hegemónico en un lugar y momento dados, éste siempre coexiste con otros proyectos alternativos que inciden a su vez en las conductas de las personas. De ahí el interés de estudiar la pluralidad e interacción de los discursos y conductas que compiten entre sí.

En otras palabras, el estudio de las culturas políticas no puede limitarse al único ámbito del Estado nacional, sino que tiene que combinarse con

enfoques regionales y microsociológicos. A diferencia de los modelos psicosociales, las investigaciones antropológicas revelan la diversidad de “las culturas” e identidades político-partidistas, que coexisten y se combinan de maneras plurales para darle sentido a las conductas políticas. En contraste con las encuestas, las etnografías de las prácticas ciudadanas ponen al descubierto fuertes continuidades con el personalismo, el corporativismo, el faccionalismo y el clientelismo del pasado autoritario. Ahí reside el interés de un enfoque plural de los valores y prácticas que sustentan “las culturas políticas” de los mexicanos.

¿Democratización o fragmentación de la(s) cultura(s) e identidades político-partidistas mexicanas?

A medio siglo de su estudio científico, la(s) cultura(s) e identidades político-partidistas de los mexicanos siguen siendo contradictorias y enigmáticas. La democratización electoral ha generado cambios tangibles en el juego político institucional, pero éstos no se han acompañado mecánicamente de transformaciones análogas de las prácticas y los comportamientos políticos. Si bien se registra una afirmación de actitudes e identidades asociadas con una pujante cultura “cívica”, éstas coexisten con tradiciones, estructuras y hábitos heredados del antiguo régimen autoritario. Los últimos siguen siendo usuales y eficaces en el nuevo contexto de incertidumbres democráticas, tal como lo ilustran las controvertidas elecciones presidenciales de 2006.

Pero quizás el problema resida menos en la naturaleza de nuestro objeto de estudio, que en los sesgos de los enfoques que utilizamos para observarlo. Después de todo, las teorías que sustentan los estudios convencionales sobre la “cultura cívica” fueron forjadas en condiciones, tiempos y latitudes muy distintos, donde nunca han dejado de ser discutidas en vistas de ser mejoradas. Su importación y aplicación en contextos cambiantes de transición —es decir, de invención, aprendizaje y apropiación del pluralismo político— aún enfrentan desafíos conceptuales, metodológicos y prácticos cuya discusión merece ser profundizada a la luz de las especificidades mexicanas y latinoamericanas.

[1] Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <wsonnleitner@colmex.mx>.

2. DE LAS VARIEDADES DE LA EXPERIENCIA PROTESTANTE

Carlos Monsiváis^[2]

A fines del siglo XIX, así sea en unas cuantas ciudades, ya hay en México comunidades protestantes que viven en el aislamiento, concentrándose en las grandes ciudades donde la seguridad es mayor, mientras que se van multiplicando las denominaciones. Estos grupos padecen los hostigamientos promovidos por el clero católico, los conservadores y la intolerancia de una sociedad que no admite públicamente lo diverso.

En el periodo 1847-1860 le indigna al clero y a la sociedad la mera idea de la pluralidad religiosa. Sin embargo, durante una época que culmina en la década de 1940, el protestantismo es una opción religiosa y una muy clara elección política y moral.

Se piensa que México, firme y unido en la fe, debe cerrarse al contagio, imponiendo como cuarentena el odio a los pervertidores de las costumbres. Así, el camino está trazado, aun cuando las guerras de Reforma, la Constitución de 1857 y el triunfo de los liberales sobre el Imperio de Maximiliano implantan la promulgación de la tolerancia de cultos, pero el cambio de mentalidad, a pesar de las leyes lleva tiempo, y considerable.

La tolerancia avanza dificultosamente. Los protestantes de principios del siglo XX luchan por una meta triple: garantizar el respeto de la ley a la disidencia religiosa; establecer las tradiciones que vertebran internamente a sus comunidades, y convencer a los demás y convencerse a sí mismos del carácter respetable de sus creencias.

Al protestantismo histórico lo fortalecen las denominaciones más conocidas: episcopales, presbiterianos, metodistas, bautistas, nazarenos, congregacionales. Ya en la década de 1920 aparecen los grupos pentecostales. En todas las denominaciones se va a los templos a refrendar la fe (absolutamente personal) y la seguridad de no estar solos ante la intolerancia.

A los protestantes, casi por decreto, se les excluye de la “Identidad Nacional” y se les hace pagar el abandono de las costumbres católicas con los costos altísimos de la segregación. Mal vistos en lo político, discriminados en lo social, su trayectoria desemboca en el doble juego: se les excluye y ellos mismos, convencidos de que así va a ser, se excluyen. Así, éste es el rasgo definitorio de una larguísima etapa de los protestantes en México: el alejamiento de casi todos los ritos de la sociedad nacional, la actitud que mezcla la conversión, la disciplina de la fe y el manejo variado del rechazo circundante.

En el periodo 1940-1960 se decide detener brutalmente al protestantismo en México. El gobierno atiende el llamado de los obispos y, en canje de su lealtad política, les entrega la impunidad. El Estado es laico pero bastante distraído y no se fija en los métodos que suprimen las herejías. En provincia se queman los templos, se mata a los pastores a pedradas; en los pueblos se lincha física y moralmente a los evangélicos y se les expulsa de sus propiedades. Además, se describe con saña al protestantismo: “estrategia de los gringos para debilitar a los pueblos de raíz hispánica” o como *sectas* que no son más que “la oscuridad en las tinieblas”.

Lo normal es el uso del criterio estadístico como la ley del comportamiento. “Somos la gran mayoría. Lo que queda afuera es falso y grotesco”. Y *lo normal*, también, requiere de la crueldad. Éste es el axioma: el desleal a sus orígenes religiosos ya no pertenece a la nación y no se le reconoce su integración al país en lo cultural, lo político y lo social.

Esto dura sin modificaciones por lo menos un siglo y el desarrollo doctrinario de los protestantismos depende en gran medida de las luchas, un tanto aletargadas, por obtener el reconocimiento de las creencias. Ya en la década de 1950 los jefes católicos no invitan directamente al exterminio, pero jamás lo condenan, y en las zonas rurales los curas sí patrocinan la cacería de herejes.

Al gobierno federal el asunto no le importa y en los gobiernos estatales las autoridades evitan comprometerse. En la prensa ningún articulista o reportero se interesa por el tema. A esto las comunidades protestantes responden con movilizaciones más bien tranquilas y con las frases de resignación: “Son las pruebas que Dios nos envía”.

La izquierda nacionalista no considera asunto suyo esta catástrofe de los derechos humanos. Y sucede lo quizás previsible: los protestantes no le hacen caso a su historia propia. La fragmentación es ignorancia, se conoce poco o nada del conjunto de sus esfuerzos, de los seres admirables en sus comunidades, de los ejemplos de conductas responsables. Luego, las nuevas generaciones se desentienden por lo común del alto costo de sus libertades religiosas.

A partir de la década de 1970 la situación se modifica. Las inercias burocráticas del catolicismo y el aletargamiento en demasiadas de sus parroquias del espíritu comunitario enfrentan a decenas de miles con la necesidad de profundizar en la experiencia colectiva de la fe y en parte eso explica el alto número de conversiones al protestantismo y a credos paraprotestantes.

A mediados del siglo XX, en la capital y en las ciudades grandes los protestantes pasan de amenaza a pintoresquismo: las familias que los domingos se movilizan con sus himnarios y biblias, la gente piadosa y por lo general confiable y excéntrica.

Al amparo de la explosión demográfica crece ya orgánicamente la tolerancia, porque la secularización va a fondo, la religión se aparta de la vida cotidiana de casi todos, las creencias ajenas son respetables, “pero no tengo tiempo de enterarme en qué consisten”, y el pluralismo se adentra, consecuencia de los medios electrónicos, los niveles de instrucción e información, la internacionalización cultural y la densidad social. Al volverse notorio el auge de la disidencia religiosa, la reacción varía pero la intolerancia unifica.

Por otro lado, en Chiapas, en el marco del clima de intolerancia ya histórico en la zona, a partir de 1994, a la división entre confesiones religiosas se agregan las divisiones políticas. Las comunidades evangélicas padecen la violencia de los paramilitares, de los priistas y de los filozapatistas. Pero, de nuevo, sus demandas carecen de volumen porque se les considera ciudadanos de tercera, y eso si acaso. Por lo visto, esto todavía no le concierne a la opinión pública y a la sociedad civil de izquierda, mientras que la jerarquía católica niega la existencia de una “guerra santa” y

el cardenal de Guadalajara, Juan Sandoval Íñiguez, afirma enardecido: “Se necesita no tener madre para ser protestante”.

Por su parte, antropólogos, sociólogos y curas insisten con frecuencia, sin mayores explicaciones, en el “delito” o “traición” que cometen los indígenas que, por cualquier razón, desisten del catolicismo. “Dividen a las comunidades”, o “se abstienen del tequio”.

Ante esto, varias preguntas: ¿cómo respetar la libertad de cultos si no se le permite ninguna a quien pertenece a las “ancestrales culturas”? ¿Es inmóvil y eterna la “identidad cultural” de nuestro pueblo? ¿Sobre qué base se demanda la expulsión del país de “sectas” integradas por ciudadanos mexicanos?

La persecución y la marginalidad unifican sólo hasta cierto punto. En el ámbito de la disidencia religiosa hay “muchas moradas” y posiciones políticas muy diversas. También hay expresiones sectarias que por momentos bordan la locura, se registran casos de comportamiento delictuoso o de reaccionarismo militante. Pero también las alianzas tienen un límite. La experiencia es desastrosa. Si varía drásticamente el comportamiento de grupos o personas, lo que se mantiene como principio es lo evidente: el derecho que tienen las personas de profesar el credo que les resulta pertinente. Esto, de manera tardía pero firme, ya forma parte de los saberes de la nación.

[2] Escritor, cronista y periodista. Falleció en la ciudad de México el 19 de junio de 2010.

3. LAS IDENTIDADES RELIGIOSAS DE LOS MEXICANOS

Roberto Blancarte^[3]

Uno de los cambios culturales e identitarios más espectaculares en las seis décadas que transcurrieron entre 1950 y 2010 en México es el relativo al mundo de las creencias y las adscripciones religiosas. El país dejó de ser casi absolutamente católico y se convirtió en una nación pluralmente religiosa. Lo anterior fue el resultado de importantes cambios sociopolíticos que se han venido gestando lentamente desde mediados del siglo XIX, acelerados sobre todo después de la Revolución mexicana y de la segunda Guerra Mundial, y que han sido, a su vez, factor de transformación en la sociedad mexicana.

Hasta 1950, prácticamente todos los mexicanos (98.21%) eran católicos y no se cuestionaban acerca de otra posible identidad religiosa. La cultura religiosa y la identidad nacionales estaban además ligadas al catolicismo. Ser mexicano era ser católico. La disidencia religiosa era cuestión de una minoría, tolerada como parte de la lógica liberal.

En el México de 1950 pensarse como minoría religiosa implicaba la necesidad de construir una identidad propia, lo suficientemente fuerte y diferenciada para manejarse en una cultura que no estaba acostumbrada a las formas de religiosidad diversas.

La modernidad, pese a todo, estaba haciendo su incursión en el país y una de sus consecuencias fue el incremento de las adscripciones protestantes históricas y evangélicas. Este cambio se dio al mismo tiempo que México conocía una explosión demográfica importante.

Según el censo de 2010, el porcentaje de personas que se declararon católicas fue de sólo 83.9%, mientras que hace apenas una década fue de 88%. Es decir, una disminución de 4% en 10 años, lo que en México significa muchos millones. De la misma manera, en la última década el porcentaje de personas que declararon no tener ninguna religión pasó de 3.5 a 4.6 por ciento.

En contraparte, el número de protestantes y evangélicos ha venido aumentando también significativamente: constituyeron 5.21% en 2000 mientras que en 2010 llegaron casi a 8% del total de la población, sin contar a testigos de Jehová y mormones.

Hay varias lecciones para el mundo católico. La más importante es que, si bien es cierto que el catolicismo sigue siendo mayoritario, en términos culturales ya no puede reivindicar la centralidad que tuvo durante siglos. Y esto se debe a la toma de conciencia de una triple transformación. La primera es el resultado de la drástica reducción de miembros de la Iglesia. La segunda es resultado de la creciente secularización de la sociedad y se expresa en el hecho de que el ámbito de lo religioso cubre un área cada vez menor de la vida social. La tercera se refiere a la reducción del peso político de la institución católica, en el marco de un proceso de laicización de las instituciones del Estado.

La tasa de crecimiento de los católicos fue menor a la tasa de crecimiento de la población, mientras que la tasa de crecimiento de protestantes y evangélicos y de otras religiones fue mayor. En otras palabras, de continuar dicha tendencia durante las siguientes décadas, como ya sucede en otros países latinoamericanos, México podría llegar a ser un país más evangélico que católico, con profundas consecuencias sociales, políticas e identitarias. Por otra parte, el significativo aumento de seguidores de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones) o de la Sociedad de la Torre del Vigía (testigos de Jehová) podría incidir en el panorama político, en la medida en que la doctrina de estas instituciones predica el alejamiento de las cuestiones de poder temporales. De la misma manera que el incremento de las conversiones del catolicismo hacia el protestantismo en las comunidades indígenas ha transformado en muchos lugares el escenario social, pues allí donde antes reinaba el alcoholismo y la violencia intrafamiliar, dichas conversiones han disminuido esos problemas. En un sentido distinto, la creciente comunicación transfronteriza, particularmente entre Estados Unidos y México, pero también entre México y Centroamérica, ha tenido un impacto importante en la generación de un evangelismo políticamente más activo y socialmente más conservador. Finalmente, el proceso de secularización ha llevado a núcleos crecientes de católicos y católicas a un cada día mayor alejamiento de la normatividad y

doctrina de su Iglesia, tal como lo establece la jerarquía, sobre todo en cuestiones de moral y sexualidad, pero también en lo referente a cuestiones sociales y políticas.

La magnitud de este fenómeno de creciente pluralismo comenzó a ser evidente en las siguientes décadas, pero sobre todo a raíz del reconocimiento jurídico de las agrupaciones religiosas, producto de las reformas al artículo 130 de la Constitución, así como de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, ambas de 1992. Dichas reformas beneficiarían en ese sentido mayormente a las iglesias minoritarias, pues les ofrecerían un estatus jurídico de igualdad y un posicionamiento social del cual carecían.

México, entonces, ha dejado de ser una nación católica, si es que alguna vez lo fue, y se dirige, como en muchos otros terrenos, hacia el camino del pluralismo, en este caso religioso. Así por ejemplo, el guadalupanismo, símbolo de esa identidad, ya no es una referencia para todos, por lo menos en términos confesionales, aunque culturalmente la figura de la Virgen protectora continúe teniendo un peso simbólico importante, aunque con la competencia creciente de otros poderosos símbolos populares.

La creciente pluralidad religiosa se da además en un contexto de modernidad y secularización. Ser católico o católica en el siglo XXI significa la mayor parte de las veces preferir un Estado laico, separación entre éste y las iglesias, apoyar la libre conciencia y, en consecuencia, hasta cada vez más los derechos sexuales y reproductivos, así como una sociedad más tolerante y abierta. Las minorías religiosas, por su parte, a medida que crecen y cambia su estatus jurídico y social, se vuelven más seguras y exigentes de sus derechos, tanto individuales como colectivos. En ese contexto, la pluralidad religiosa se torna una realidad creciente aunque no totalmente reconocida, lo cual ciertamente plantea inesperados retos y desafíos a la sociedad mexicana.

No todos están preparados para enfrentarlos. Pensemos tan solo, por ejemplo, en qué medida nuestros medios de comunicación reflejan en sus propuestas de programación esta creciente pluralidad religiosa y la necesidad de un Estado laico que establezca las bases para una convivencia pacífica y armoniosa. De la misma manera, muchos poderes fácticos, sobre

todo locales, se niegan a desarmar las alianzas tradicionales entre dirigencias religiosas, grupos empresariales y liderazgos políticos, con resultados negativos para las libertades. Es por ello que se vuelve cada vez más indispensable la consolidación del Estado laico, mediante legislaciones y políticas públicas que, reconociendo la creciente pluralidad religiosa y en materia de creencias (lo que incluye a los más de 5 200 000 mexicanos que en 2010 se declararon “sin religión”), garanticen una sana y pacífica convivencia. Ello significa que se requiere de un Estado soberano frente a cualquier institución religiosa, que garantice así la libertad de conciencia de cada individuo, una autonomía de lo político con respecto a cualquier doctrina o filosofía específica y un trato igualitario y no discriminatorio. Sólo de esa manera será posible caminar hacia un Estado más democrático y respetuoso de los derechos humanos de todos y todas. Esta realidad requiere de una sociedad más consciente de la necesidad de transitar de una cultura del monolitismo intolerante, hacia una forma de convivencia no sólo respetuosa de la diferencia, sino orgullosa de la diversidad y convencida de que ésta constituye una enorme riqueza nacional.

[3] Profesor-investigador y director del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <blancart@colmex.mx>.

4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. REFLEXIONES EN TORNO A LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

Emilio Álvarez Icaza Longoria^[4]

Una función de la sociedad civil es contribuir a impulsar las transformaciones institucionales que permitan la construcción y consolidación de un auténtico Estado democrático de derecho, en donde se realice efectivamente la defensa y promoción de los derechos humanos (DH).

Durante la segunda mitad del siglo XX la sociedad civil mexicana protagonizó movilizaciones que permitieron colocar en el espacio público el tema de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales e impulsar su reconocimiento. En las tres últimas décadas esto ha permitido una transformación radical del Estado mexicano, de manera que los DH han adquirido un estatus de legitimidad que penetra las estructuras jurídicas, institucionales y culturales del país.

La institucionalización de los DH, entendida como el proceso de incorporación de una perspectiva de DH en el Estado mexicano, se debe no sólo a factores externos, como las presiones internacionales hacia el gobierno, sino también a las exigencias legítimas de la sociedad por alcanzar una auténtica democracia.

Esto se ha producido por medio de tres procesos: primero, con la incorporación de tratados internacionales de DH como derecho interno, con fundamento en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); segundo, con la creación de organismos públicos de derechos humanos (OPDH) y de otros organismos de Estado que abordan los DH, como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el Consejo Nacional para Prevenir la

Discriminación (Conapred), los institutos de las mujeres, entre otros, y tercero, la creación de una cultura de los DH.

Por otra parte, la institucionalización de los DH se inscribe en el marco de una nueva agenda de derechos creada en el seno de los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), la cual concentra los principales problemas que obstaculizan el desarrollo de una vida digna; a saber, la falta de seguridad humana, las debilidades de la democracia y las carencias del sistema de justicia.

Dichos problemas abarcan algunos derechos que antes no eran considerados, como el derecho a un medio ambiente sano, los derechos sexuales y reproductivos, el acceso a la información pública y el derecho a la no discriminación; asimismo, incluyen sujetos sociales que no aparecían en los temas del espacio público con el empuje y los matices que hoy los caracteriza, entre ellos los niños, los jóvenes, los migrantes, los pueblos indígenas, las lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersex, las poblaciones callejeras, con discapacidad, las personas adultas mayores, las privadas de la libertad en centros de reclusión, las refugiadas, y las víctimas de trata y explotación sexual.

En el marco de esta nueva agenda y como resultado de las movilizaciones de la sociedad civil para el reconocimiento de sus derechos, la creación de los OPDH se ha dado por tres vertientes: primera, los organismos especializados en diversos temas de DH, como el IFE, el IFAI, el PRED, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la Procuraduría Federal del Consumidor. La segunda vertiente son organismos que tratan DH de poblaciones específicas, como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, los institutos de las mujeres, los institutos de la juventud y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Finalmente, están los organismos que integran el sistema no jurisdiccional de defensa y promoción de DH, a saber, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las demás comisiones y procuradurías estatales.

La CNDH se creó en 1990 como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con el objetivo de fomentar la protección y

promoción de los derechos y libertades fundamentales. Su creación fue una reacción ante la agenda y preocupaciones de las OSC que habían hecho de los DH un eje central de sus planteamientos desde hacía varios años. Asimismo, surgió en un momento en el que el gobierno federal estaba siendo presionado internacionalmente para que demostrara que en México se respetaban los DH, principalmente en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El sistema no jurisdiccional de defensa y promoción de los DH se creó en 1992, en un entorno de movilizaciones sociales y reformas políticas que pugnaban por la democracia. En ese año el Congreso de la Unión adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución y dispuso que las legislaturas de las entidades federativas instauraran organismos de protección de los DH. Asimismo, la CNDH se transformó en un organismo descentralizado.

En un contexto de movimientos sociales en pro de los derechos indígenas y de los grupos de la población que demandaban ser incluidos en las transformaciones institucionales del país, se dieron nuevas reformas al artículo 102 de la Constitución en 1999, mismas que dotaron de autonomía a la CNDH.

Gracias a los esfuerzos de la sociedad civil se han creado leyes e instituciones que trabajan por el cumplimiento de los DH. No obstante, su institucionalización no llegará a consolidarse mientras los OPDH sigan alejados de las causas que han enarbolado los movimientos sociales y políticos y no combatan los resabios de la cultura política antidemocrática y patrimonialista de años anteriores.

El sistema no jurisdiccional de defensa y promoción de los DH es un modelo inacabado que necesita mayor sensibilidad a las transformaciones sociales y a las demandas ciudadanas por el reconocimiento y respeto de sus derechos como fundamento de la democracia.

Los OPDH surgieron tomando como referente a la CNDH, lo cual implicó que heredaran el esquema, las fortalezas y sus limitaciones de origen. Todo ello no sólo les resta legitimidad frente a la ciudadanía y a las OSC, sino que descuida el papel central que deberían ocupar las víctimas.

Asimismo, padecen otras debilidades que las alejan de sus compromisos con la sociedad, como el ejercicio de su autonomía y el reforzamiento de su identidad con la ciudadanía, lo cual puede impedir que actores políticos obstaculicen su desarrollo y exista la posibilidad de emitir recomendaciones efectivas que impulsen al gobierno a reparar los daños causados y a trabajar en políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

El sistema no jurisdiccional de promoción y defensa de los DH es uno de los más caros del mundo y no precisamente uno de los más eficientes, como lo revela el Informe 2008 de Human Rights Watch sobre la CNDH. Por ello, el compromiso con la ciudadanía implica la utilización racional de los recursos públicos, en respuesta a las demandas de transparencia y acceso a la información que la sociedad civil ha impulsado desde hace varios años.

La ciudadanización es otro principio que permitiría responder a las demandas de la sociedad civil por el reconocimiento de sus DH. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas, en su documento titulado *Instituciones nacionales de derechos humanos*, señala que uno de los elementos para el funcionamiento eficaz de los OPDH es la cooperación con OSC. Otro reto es la incorporación de estándares internacionales de DH en cada una de sus acciones, como un punto de referencia y evaluación de las acciones de los funcionarios públicos en el país.

La institucionalización de los DH es una de las conquistas democráticas de la sociedad mexicana, pero los avances institucionales y sociales no han logrado traducirse en un cese total de las vejaciones a los derechos humanos. Por ello, la viabilidad del México futuro es una tarea de largo alcance que encuentra en los derechos humanos su carta de navegación.

[4] Experto en derechos humanos: <emilioalvarezicaza@gmail.com>.

5. EL RETO DE LA “CULTURA POLICIAL” EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS POLICÍAS MEXICANAS

Carlos Silva Forné^[5]

Las policías son instituciones centrales para la defensa y la vigencia de los derechos de la población, pero también representan la posibilidad de su violación casual o sistemática. Un primer balance de las policías municipales y estatales (las más numerosas y con mayor contacto con la población) señala aún grandes rezagos en su desarrollo profesional, malas condiciones de trabajo, alta participación en formas de corrupción e ineficacia en los objetivos vinculados al combate al delito y la seguridad. La permanencia de estos rasgos debe entenderse en el contexto histórico de policías constituidas bajo una idea general de logro del “orden público”, sin que el control organizacional y legal sobre ellas fuera prioritario.

Uno de los obstáculos que se menciona con frecuencia, ante el fracaso de diferentes procesos de cambio, refiere a la arraigada presencia de la “cultura policial”. Sin embargo, salvo pocas investigaciones, no se ha generado una masa suficiente de estudios empíricos que busquen describirla en mayor profundidad.

Principales componentes de la cultura policial

La “cultura policial” es un concepto útil si se le relaciona con los ambientes “ocupacional” y “organizacional” con los que mantiene relación. Los rasgos que más suelen destacarse son:

- *Desconfianza.* Como respuesta a la ansiedad de un entorno social peligroso o a la posibilidad de ser sancionado dentro de la organización.
- *Evitar problemas.* Se relaciona con ocasiones en las cuales es preferible la omisión ante una situación potencialmente peligrosa o ante los riesgos de una sanción.

- *Rechazo de procedimientos formales.* Valorar la “experiencia” y la “calle” por sobre lo aprendido en un aula o lo establecido en un reglamento.

Cultura policial en las policías mexicanas

Resumiremos hallazgos de investigaciones que se han ocupado del universo de sentido y la *praxis* de los integrantes de importantes corporaciones policiales en México:

Elena Azaola analiza a la policía preventiva de la ciudad de México durante el periodo 2001 a 2005. Sus resultados destacan la preocupación central de los policías acerca de su inseguridad y de los riesgos a los que se enfrentan. La actual “falta de garantías” se enmarca en una diferencia con un mítico pasado de mayores posibilidades de actuación y respaldo. Sin embargo, esa “falta de garantías” no proviene de un mayor escrutinio que debilite las viejas “protecciones”, sino de la permanencia de un sistema que somete al policía a los intereses de los mandos, por lo que sigue dependiendo de lealtades personalizadas y equilibrios inestables. Otros resultados muestran la evaluación negativa y la falta de reconocimiento que atribuyen a las malas condiciones de trabajo.

María Eugenia Suárez de Garay entrevistó entre 1999 y 2000 a 25 policías preventivos del municipio de Guadalajara, Jalisco. Entre los principales resultados señala cómo las carencias de la institucionalidad formal hacen que las redes informales funcionen casi como un “principio de realidad”, es decir, una adaptación obligatoria por la que deben pasar los policías para responder a la organización y al entorno social. No existen las condiciones materiales ni simbólicas que permitan llevar a cabo las exigencias normativas y discursivas formales. El empleo de la violencia y de prácticas represivas aparece como consecuencia de la legitimidad cultural y de la ineptitud de la institución de aportar los recursos para construir otro modelo.

Conocimiento cultural en la policía de Netzahualcóyotl

Desde una perspectiva cognitiva de la cultura policial se distinguen cuatro categorías:

- *Conocimiento axiomático*: suposiciones básicas acerca de por qué las cosas se hacen de la manera en que se hacen; presupuestos de su función.
- *Conocimiento de diccionario*: etiquetas con las que categorizan situaciones y personas en su relación con la comunidad y dentro de la organización.
- *Conocimiento de directorio*: informa sobre cómo la operatividad cotidiana debe ser llevada a cabo.
- *Conocimiento de instrucciones*: qué debe y qué no debe hacerse en las distintas situaciones.

Veamos algunos resultados de un trabajo de campo realizado en el municipio de Netzahualcóyotl, Estado de México en 2008.

En primer lugar, la lógica de “evitar problemas” fue el concepto central en el que los policías enmarcan su trabajo cotidiano. Cada escenario y personaje planteado fue interpretado desde sus posibles amenazas al policía, nunca como la mejor solución para la prevención del delito o el orden social.

Entre los personajes prototípicos de su trabajo destacan las distintas versiones dadas a la figura del “influyente”. En particular, “los de derechos humanos” son una amenaza más de su entorno que evidencia el fracaso de la incorporación del discurso de los derechos en sus prácticas y significados cotidianos.

Existe orgullo por ser “policías de Neza”, forjados en circunstancias difíciles, pero que igualmente cumplen con su función. Se expresa un “conocimiento de reglas”, acerca de qué hacer ante ciertas situaciones: si los problemas no puede evitarse y llega el momento de actuar, no queda más que imponerse agresivamente.

Problemas de la cultura policial para la democratización de las policías
Ausencia de un modelo policial. Por las carencias en la formación y las debilidades de los incentivos de supervisión y evaluación, el “modelo policial” queda supeditado a las lógicas y reglas, en su mayoría informales, de los mandos operativos. Una policía orientada a la defensa de los

derechos será producto de la prolongada construcción de una estructura de incentivos (múltiples: materiales, morales, identitarios) y no el resultado de cursos de derechos humanos insertos en un tejido de prácticas que los desmienten. Los controles deben ser privilegiadamente internos, pero abiertos al escrutinio y a la evaluación externa; en su defecto, los intereses corporativos siempre serán más fuertes que el interés de la sociedad.

El reforzamiento de la lógica de la desconfianza interna y externa. En las evaluaciones sobre el desempeño policial deben incorporarse indicadores del respeto a los derechos humanos, así como la retroalimentación de sus patrones de ocurrencia en las etapas formativas y de supervisión. En caso contrario será difícil revertir las lógicas de desconfianza y conflicto en su vínculo con la población, y a través de ellas, la permanencia de su ineficacia.

Desgobierno de la policía. Históricamente se ha preferido mantener las instituciones policiales como espacio de lealtades, cediendo autonomías que ocultan ausencias de supervisión real. El reto de las actuales y futuras reformas en diferentes cuerpos policiales será que tengan como objetivo más amplio la construcción de una gestión gubernamental del ámbito de la seguridad pública “a los efectos de construir gobernabilidad política sobre problemáticas complejas que han sido históricamente dejadas en manos de las policías”.

Condiciones laborales y falta de reconocimiento. Las condiciones laborales, de derechos y de reconocimiento institucional del policía en México son deficientes. Se debe dar mayor importancia a la complejidad motivacional de los agentes por medio de nuevas políticas de la subjetividad, de manera que los incentivos formales puedan dar realmente el reconocimiento que el policía debe encontrar ante un medio tan hostil, favoreciendo su alejamiento de otras formas de aceptación e inclusión de grupo mediante prácticas corruptas.

[5] Investigador asociado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <carlos_silvaforne@yahoo.com.mx>.

6. CULTURAS E IDENTIDADES EN EL MÉXICO ACTUAL. EL EJÉRCITO, AGLUTINANTE Y SOPORTE DE UNA NACIÓN ¡EN CONSTANTE CRISIS

Javier Ibarrola^[6]

¡México es uno de los pocos países, sobre todo de América Latina, en el que los militares rompieron con la lógica histórica de hacerse del poder cuando los civiles no podían resolver la problemática de sus sociedades.

Tras el triunfo de la Revolución de 1910, el asesinato de Francisco I. Madero y el empoderamiento del general Victoriano Huerta, todo parecía indicar que continuaría sin fin la larga cadena de generales al frente del gobierno.

Sin embargo, paradójicamente, habría de ser un general, Manuel Ávila Camacho, quien pusiera fin a esta cadena militar y de paso a la lógica histórica que hasta la fecha ha permitido la llegada de 10 civiles a la Presidencia de la República.

La hegemonía priista de más de 70 años hizo del Ejército un conglomerado amorfo al que le bastaba que los civiles no le tocaran sus privilegios, en tanto que éstos creyeron que los soldados estaban estrictamente a su servicio y no para atender las misiones que la Constitución les fija.

La llegada del Partido Acción Nacional (PAN) en la primera transición democrática del país rompió con esa relación que rayaba en la complicidad entre los militares y los priistas. El PAN tuvo que recomponer su visión sobre el particular, pues siempre consideró al Ejército como el brazo armado del Partido Revolucionario Institucional.

Pero no supo o no quiso hacerlo, pues prefirió continuar con la práctica de manejar al Ejército a su gusto y, si Felipe Calderón se basó en las Fuerzas Armadas desde el primer día de su gobierno con cierta formalidad, Vicente Fox se caracterizó por hacer de los soldados artículos desechables,

llegando al punto de sus dislates a llamarle “Ejército federal” al Ejército mexicano, lo que provocó un grave disgusto entre los generales.

No extraña pues que actualmente el planteamiento sea recurrente, aunque ni de un lado ni de otro se llega a hablar seriamente del tema: ¿por qué los militares no toman el poder?

Estas letras no pretenden ser una invitación a la ilegalidad ni mucho menos a que los soldados asuman roles para los que no están preparados, por más que dentro del instituto armado cada día crece la inconformidad y el desacuerdo con la forma en que el gobierno civil conduce no sólo los destinos del Ejército sino los del país en su conjunto.

Intenta, en todo caso, con base en entrevistas con generales en activo y retirados, oficiales y tropa, así como la experiencia personal del autor en el mundo castrense, explicar al lector el porqué los militares no han tomado el poder, a sabiendas de que “han pagado un precio muy alto por una democracia que no les sirve, por un sistema de gobierno que los ha usado de manera desleal para legitimar sus desaciertos o sus ambiciones”.

Como todo, el Ejército evolucionó desde entonces, por más que las corruptelas, robos y deslealtades lo siguieron enfermando y el camino hacia su recuperación es aún largo y difícil.

Este proceso evolutivo lo ha llevado a un fuerte distanciamiento entre militares y civiles. No sólo sus intereses dejaron de ser comunes, sino que las fuerzas armadas acabaron por darse cuenta de que no necesitaban de los políticos, sino al contrario. Habrían de pasar muchos años para que el alto mando militar abandonara el discurso meloso y críptico para decirle al pueblo cuáles eran sus intenciones y por qué se separaban de la tradicional e interesada convivencia con los líderes políticos.

El proceso de cambio no ha sido fácil. Quizás el primer general de división y secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López (1976-1982) fue el primero en dar la voz de “adelante” cuando dijo que “el Ejército está en condiciones de asumir en mediano plazo mayores responsabilidades”. El 24 de julio de 1980, durante la VIII Junta Regional de Comandantes de Zona Militar, Galván López declaró que “los miembros del

Ejército y Fuerza Aérea mexicanos pensamos que podemos hacer más por nuestro país”.

Pero el propio general Galván López “espantó” a su jefe, el entonces presidente José López Portillo, sobre todo cuando algunos “mineros” de la política pretendían llevar al general a contender por la gubernatura de Guanajuato, su estado natal.

No obstante, los militares sostienen que “en principio, la fuerza no debe usarse como agente de la política interior. La función de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interior por lo general se circunscribe a impartir garantías a las autoridades, impedir que las querellas políticas se diluciden por medios violentos, acallar con su presencia intentos de trastorno grave del orden, auxiliar a la población en caso de desastre, etcétera.

Así, la reciente iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, impulsada por la Secretaría de la Defensa Nacional, buscaba dar sustento legal a la participación de las fuerzas armadas en la solución de un problema de seguridad interior, como son las consecuencias violentas del narcotráfico y la delincuencia organizada. Sin embargo, las reformas aprobadas por los senadores sólo contemplaron actos o hechos que ponen en peligro la estabilidad, seguridad y orden de una entidad federativa, municipio, delegación o región, “aspectos que son responsabilidad propia de la seguridad pública, sin considerar establecer reglas jurídicas para atender una afectación a la seguridad interior”.

Las tendencias del Ejército mexicano en el siglo XXI señalan que lo alcanzado hasta ahora “sólo es parte visible de un proyecto de larga duración que pretende establecer raíces fuertes y escuela en las nuevas generaciones que, llegado el momento, tomarán la responsabilidad de conducir los destinos de este Instituto y también, sumarse a las tareas aún pendientes para coadyuvar con el desarrollo y bienestar de los mexicanos”.

Pero conforme crece su influencia y compromiso con la sociedad, los militares ya no escatiman formas para alertar sobre la realidad nacional. En el último año de gobierno del presidente Fox, la Secretaría de la Defensa Nacional elaboró una especie de “libro blanco” titulado “Misiones y resultados”, en el que de entrada advertía que:

México se encuentra inmerso en un proceso de cambios trascendentales; las instituciones nacionales buscan rediseñar sus modelos de gestión pública y eficientar la planeación para el desarrollo futuro. Las expresiones subversivas han transformado sus esquemas disruptivos, insertándose con mayor ímpetu en la estructura social. Aunque han suspendido agresiones desde septiembre de 2001, actualmente fortalecen su trabajo político a través de sus organizaciones de fachada. Promueven conflictos sociales o toman parte en los ya existentes y generan condiciones para contar con el respaldo de intereses externos.

Por ello, en su análisis registrado en “Misiones y resultados”, el Ejército se fija cinco puntos esenciales: estudiar el nivel de gobernabilidad en el país; evaluar el nivel del daño que los medios de comunicación causan a la gestión gubernamental; evaluar el nivel en el que la Iglesia católica y otras religiones desfavorecen el desarrollo del Estado mexicano; identificar los principales antagonismos que dañan la gestión gubernamental y establecer diagnósticos político-electorales.

Las Fuerzas Armadas constituyen una realidad social indispensable en el ámbito de las instituciones básicas del Estado moderno; nadie cuestiona su existencia legal y presencia en el territorio nacional; son sujetos de derecho y consecuentemente se rigen por sus estrictas leyes militares, concebidas para reglamentar su gestación, organización y servicio, lo cual está plasmado en la Constitución política.

El sector militar está conformado solamente por 0.22% de la población total del país, es decir, menos de 1% de los ciudadanos mexicanos. Con esta cantidad realiza sus labores en tierra, mar y aire y establece su presencia a todas horas del día y por todo el año en los sucesos infortunados o no, de todas las regiones del país, sin importar las condiciones climáticas imperantes.

Es una institución vital para garantizar la seguridad nacional, para lo cual necesita de la correcta operación de sus medios materiales y conservarlos en excelentes condiciones mediante el mantenimiento preventivo y correctivo apropiado, así como la reposición oportuna de los que son obsoletos y siniestrados, todo lo cual requiere de un presupuesto ajustado a sus necesidades apremiantes.

Igualmente importante en este rubro es la atención que se le debe dar al soldado en sus percepciones económicas y sociales, a fin de evitar que los jóvenes lleguen al Ejército por la escasa posibilidad de empleo en otros ámbitos, así como detener el flujo incesante de deserciones.

El Ejército conforma una institución que da confianza y responde con hechos tangibles y mensurables, por lo que la sociedad mexicana lo valora y lleva no sólo en la memoria, sino también en la conciencia que ante cualquier tipo de crisis que recurrentemente enfrenta la nación, ahí estará el Ejército para aglutinar fuerzas y apoyar a quien lo necesite.

[6] Columnista del periódico *Milenio* y su cadena. Colaborador de la cadena Por Esto. Comentarista de la cadena de Multimedios Radio. Milenio: <fuerzasarmadas@prodigy.net.mx>.

7. CULTURA, IDENTIDAD Y TRABAJO. RECUENTOS, DESENCUENTROS Y NUEVA SÍNTESIS

Rocío Guadarrama Olivera^[7]

El objetivo de este trabajo es hacer un diagnóstico sucinto de las transformaciones culturales del mundo laboral que repercuten en la conciencia, las representaciones simbólicas, la subjetividad y los procesos de identificación social de los actores. Con este propósito, destacamos los principales paradigmas intelectuales que han explicado estos cambios en las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, asociados a procesos como la reestructuración productiva, la flexibilización del trabajo, la globalización y la precarización del trabajo. Estos paradigmas, como veremos a continuación, aparecen asociados a los términos de “cultura obrera”, referida fundamentalmente al obrero industrial; “cultura del trabajo”, entendida como proceso de creación de significados, e “identidad laboral”, que alude a procesos subjetivos de conformación de actores.

La cultura obrera

Este paradigma surgió a mediados de la década de 1980, en medio de la crisis del modelo económico proteccionista que planteaba nuevos desafíos teóricos para explicar los procesos de apertura de los mercados, las reestructuraciones productivas y las relaciones laborales, así como la transformación de los sujetos obreros. Estos fenómenos modificaron profundamente los postulados estructuralistas predominantes en los estudios obreros de los años setenta y pusieron de relieve una visión relacional entre estructura y acción, lo macro y lo micro, sostenida en propuestas que develaban el mundo cultural de los sujetos sociales. El principal legado de este paradigma fue el descubrimiento de la cultura en el mundo obrero industrial. Este legado puede resumirse en las siguientes formulaciones:

- El análisis histórico social debe combinarse con el análisis biográfico.

- El proceso macro de formación de clases y grupos sociales (en la fábrica, el sindicato, la familia, la iglesia, la escuela y las organizaciones políticas) debe ir acompañado del proceso micro a través del cual los individuos crecen y se convierten en fuerza de trabajo.
- El modo de vida de los obreros incluye, además de sus condiciones de trabajo, al conjunto de su vida reproductiva.
- Y finalmente, la idea de cultura como conciencia contenida potencialmente en las prácticas cotidianas y en la acción colectiva.

La cultura del trabajo

A partir de esta idea de cultura, hacia finales de la década de 1990 se hizo imperativo desarrollar explicaciones de carácter multidisciplinario. Estos esfuerzos buscaron dar cuenta de la complejidad del mundo laboral, caracterizado por la apertura de los mercados nacionales y la reestructuración de las relaciones laborales y productivas. De cara al discurso oficial, que hablaba de una “nueva cultura laboral”, de la academia surgieron propuestas desde la sociología, la antropología, la demografía y otras disciplinas de las ciencias sociales, que establecieron relaciones inéditas entre lo local y lo global alrededor de tres aspectos fundamentales:

- La interconexión global de los procesos productivos y la flexibilización de la mano de obra.
- La existencia de tantas culturas como formas de adecuación de los modelos productivos dominantes a las realidades socioculturales concretas.
- La diversidad de prácticas de los actores laborales y de sus espacios de significación, situados entre la producción y el consumo, el momento del trabajo y el tiempo de ocio, la organización de la producción y la organización del mundo doméstico de la reproducción.

Los sujetos laborales, su mundo simbólico y sus identidades

A partir de estos antecedentes, al iniciarse el siglo XXI se produjo una auténtica revolución conceptual que puso en el centro del análisis a los

actores laborales en las circunstancias abiertas por la globalización. Los esfuerzos intelectuales más importantes abrevaron en las teorías de la antropología simbólica y en el pensamiento sociológico sobre sujeto, subjetividad, identidad y género. A continuación destacamos los hilos más importantes de estos enfoques.

a] La dimensión simbólica del trabajo. Este enfoque se propuso captar la intersección entre lo simbólico y lo productivo por medio de un doble juego de vectores: uno que iba de la esfera productiva hacia la cultura y otro, desplegado en sentido inverso, de la cultura hacia el trabajo. Con esta armazón conceptual se estudiaron los cambios en las fábricas de las cadenas globales, que para principios del siglo XXI ya cubrían la frontera norte y se habían desplazado hacia nuevas regiones exportadoras en el centro y sureste del país. También permitió comprender mejor la complejidad que se deriva de la interacción de diversos sistemas de trabajo y culturas nacionales y locales, y de los conflictos entre personas de diferentes orígenes étnicos y nacionales en el espacio fabril y el más amplio de la sociedad civil. Visibilizar el vínculo entre fábrica, familia, comunidad y sociedad civil constituyó también una virtud de los estudios que siguieron esta perspectiva.

b] Las identidades laborales. Paralelamente a estos cambios, se observó el giro de lo laboral del mundo típico industrial fabril hacia espacios “atípicos”, como los relacionados con el trabajo informal, el subempleo y el desempleo. En medio de este contexto, signado por la precarización, surgió la preocupación por el estudio de las identidades y la reconstitución de los lazos sociales.

El estudio de las identidades laborales se extendió también hacia otros campos, como el relativo a la formación profesional y las nuevas tecnologías, que toca aspectos relacionados con el conocimiento y el aprendizaje. Desde esta perspectiva se abordan procesos complejos como la desprofesionalización de algunas profesiones clásicas, como la medicina, y cambios en las prácticas profesionales estereotipadas en términos de género, como la participación de las mujeres en profesiones masculinizadas y de los varones en profesiones feminizadas. En general, se hizo patente que las diferencias de género, de calificación, clase, etnia y muchas otras que

recorren la formación profesional de las personas a lo largo de su vida, su ingreso en el mercado de trabajo y las características de su mundo familiar son factores que actúan de manera muy importante en la estructuración de sus identidades.

El principal desafío que enfrentan estos paradigmas conceptuales, que han puesto en el centro de sus explicaciones la construcción de las identidades basadas en el trabajo, es justamente la explicación de los efectos producidos por las fuerzas contrarias a la integración social: nos referimos a la precarización del trabajo que experimenta un creciente número de personas activas y a la situación de exclusión de aquellos que trabajan de manera intermitente o que son de plano expulsados del mercado de trabajo. Frente a este panorama de creciente vulnerabilidad, los caminos para contrarrestar estas tendencias son múltiples y complejos. Sin embargo, parece haber coincidencia en que son dos los factores imprescindibles para restablecer el equilibrio social: la educación y el trabajo seguro. Los jóvenes que son expulsados de la escuela, sin tener la oportunidad de formarse en una profesión, y los que aun teniendo esta formación no encuentran un trabajo, son el mayor reto para el futuro del país. Para los que ya están en el mercado de trabajo, hombres y mujeres, el aseguramiento de su trabajo y de su futuro son condiciones indispensables para su estabilidad y la de toda la sociedad. En la medida en que las personas puedan transcurrir adecuadamente de la escuela al mundo del trabajo y construirse una trayectoria profesional que les dé satisfacción a ellos y a sus familias, tendremos una sociedad también más satisfecha y menos expuesta a la ilegalidad y la violencia. Para ello es indispensable que el Estado retome sus compromisos con la sociedad y que los ciudadanos recuperen su capacidad de acción colectiva.

[7] Profesora-investigadora del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa: <rgo@xanum.uam.mx>.

8. EMPRESARIOS REGIONALES: IDENTIDAD Y CULTURA

Luis Alfonso Ramírez Carrillo^[8]

¿Quién es el empresario regional mexicano?

Empresarios regionales son los hombres y mujeres con negocios formales cuyo mercado tiene una base territorial definida y limitada, sea un estado, una ciudad o una región. La mayor parte de ellos tiene empresas cuyas características corresponden a las establecidas para las pequeñas y medianas empresas, en especial para la categoría de medianas. Delimitar el alcance de nuestro actor es importante, pues el empresario mexicano existe en un abigarrado conjunto de productores privados de distinta naturaleza, que transitan desde el eufemismo del “microempresario”, que en realidad es un autoempleado en paro intermitente (por ejemplo, un carpintero dado de alta en Hacienda), hasta las grandes corporaciones de origen mexicano que operan a nivel internacional, como Telmex, Cemex o Bimbo.

A esta diversidad hay que añadir la del origen regional del empresario. Dado que en este trabajo la región sólo nos sirve como escenario y no es el tema de análisis, mantenemos vigente la clásica división ternaria del norte, un centro y trópicos (o sur-sureste).

La macrorregión sur-sureste de México se define en especial por su mayor rezago social, pobreza, economía y mercados poco dinámicos, valiosos recursos naturales y un mayor peso social y cultural de la población indígena. En esta macrorregión el empresariado tiene menos fortaleza económica, las empresas son más tradicionales y familiares, la infraestructura es menor, el rezago tecnológico tanto de tecnologías duras como blandas es más visible y la tendencia a tomar riesgos financieros, créditos y endeudamiento es la más baja del país.

La macrorregión centro-occidente es la que presenta mayor concentración de capital en las empresas, un componente tecnológico más moderno y una actitud financiera más dinámica. Es decir, se toman mayores riesgos respecto del crédito. Hay también una tasa de incorporación más alta de

tecnologías blandas y duras a la empresa. Se revela también una mayor asociación con corporativos transnacionales y, en especial, con capital norteamericano. Por sector económico se revela una presencia más importante de inversión extranjera directa, más diversificada, así como la instalación y operación de una gran cantidad de oficinas corporativas. El eje Distrito Federal-Estado de México es el que presenta una actividad empresarial más moderna y rica, y más presencia de corporativos tanto nacionales como extranjeros. Los análisis y estudios recientes sobre competitividad muestran, en sus escalas de actitudes y valores, que el empresario del centro-occidente y en especial del centro (Distrito Federal, Valle de México) es el que ha incorporado con mayor rapidez los ideales asociados a la empresa moderna y otorga más valor al corporativo privado, tratando de acomodarse a sus principios organizativos en el mundo de los negocios.

El empresario de la frontera norte es más diversificado culturalmente. Las escalas y estudios sobre valores empresariales y sobre composiciones modernas o tradicionales de las empresas muestran una identidad con componentes contradictorios. Por un lado, tiene en alta estima todo el proceso de modernización tecnológica y organizativa del corporativismo moderno y, en cuanto a lo que podemos llamar su identidad profesional, busca identificarse con los componentes del mundo de los negocios estadounidense. Pero, por otro lado, muestra ser un empresario muy nacionalista y apegado a principios éticos y, al menos a nivel de discurso, a los valores de la empresa familiar y de las viejas élites empresariales del norte. La situación de frontera introduce una nueva dimensión en la identidad empresarial, que es el nacionalismo, o al menos una actitud y una objetivación y toma de posición positiva respecto de lo nacional, a lo “mexicano”, que se contrapone a lo “americano”.

Los empresarios del sur y sureste de México recurren a la cultura corporativa y a redes clientelares, pero con la diferencia de que la política de industrialización de la segunda posguerra nunca se aplicó con fuerza allí ni el Estado la apoyó como lo hizo en el Valle de México. La intervención del Estado no ayudó a esta extensa región a salir de una situación de estancamiento ni a crecer al mismo ritmo del país, al centrar sus políticas de inversión y fomento en la extracción de recursos naturales.

En resumen, después de las crisis de 1995 y la que se inició en 2008, los empresarios regionales medianos y grandes se refugian en redes de empresas diversificadas que les dan seguridad, corren pocos riesgos financieros y adoptan una actitud pasiva y reactiva ante la modernización tecnológica y todos los que tienen excedentes los invierten en la construcción y la especulación inmobiliaria, aprovechando captar la plusvalía que generó la privatización y venta barata de tierras ejidales. Sus mercados son pobres, pero se han acomodado a ellos, aunque están conscientes de que estos mercados locales, que les siguen ofreciendo grandes ganancias, pueden ser engullidos por los monopolios nacionales e internacionales que aparecieron en todo el país después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de la crisis de 1995.

La preocupación por la baja competitividad inunda no sólo el discurso empresarial sino también el de la política pública. Proviene de constatar que el sujeto central para impulsar el desarrollo del país y generar riqueza y empleos en una sociedad globalizada, capitalista y liberal, el empresario, no está teniendo éxito, aunque en la frontera norte, el noroeste y en algunos estados, como Aguascalientes y San Luis Potosí, tenga un mejor desempeño que en el sur. Tanto en el discurso empresarial como en el gubernamental se atribuye la baja competitividad y falta de éxito a la identidad, nacional o regional, como una manifestación estructurada de subjetividad y acción de la cultura, y se supone que ejerciendo algún tipo de manipulación, en especial de carácter educativo y formativo sobre los actores, se lograrán modificaciones que deriven en una mayor competitividad. Este enfoque de la identidad empresarial la limita a una dimensión utilitaria e instrumental y esconde los aspectos relacionados con la cultura y la reproducción social, concebida en términos amplios, más allá de la racionalidad económica. Ignora el aspecto sistémico de los ambientes empresariales y la crisis estructural en el actual modelo de desarrollo del país. No toma en cuenta que las distintas historias regionales de México han generado no sólo ambientes culturales e identidades idiosincráticas, sino también una acumulación objetiva de infraestructura, capital local, manejos financieros, redes de empresas, alianzas políticas, capital social y cercanía a mercados que generan estructuras de oportunidades para hacer negocios muy diferentes y desiguales entre las regiones. La identidad y los aspectos de la cultura relacionados con la empresa son indisolubles de las condiciones

históricas creadas por el Estado y el mercado y no pueden desligarse de ellas, condiciones que son también subjetivas y están sujetas a un proceso de interpretación y reinterpretación por parte del empresario, como principal actor de una acción de negocios. Sin embargo, así como la elección racional no es suficiente para explicar la conducta competitiva, la toma de decisiones de un empresario, su subjetividad y proceso interpretativo ante una oportunidad específica se encuentran también limitados por las condiciones objetivas, de carácter estructural, establecidas históricamente por el Estado, el mercado y la historia regional. En consecuencia, el aumento de la competitividad de los empresarios regionales no se logrará por acciones individuales, voluntaristas o por simple capacitación. Al igual que la desigualdad regional, requiere de una acción sistémica por la cual el Estado y el mercado generen una estructura de oportunidades con ventajas preferenciales para los actores económicos que operan en las regiones menos favorecidas.

[8] Investigador del Centro de Investigaciones Regionales Dr. Hideyo Noguchi, Unidad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Yucatán: <rcarrill@uady.mx>.

9. LA FRONTERA NORTE: ESTEREOTIPOS Y REPRESENTACIONES

José Manuel Valenzuela Arce^[9]

En este trabajo se analizan diversas perspectivas sobre la frontera México-Estados Unidos, así como algunos conceptos y estereotipos desde los cuales se le ha representado.

La frontera ha sido interpretada desde múltiples perspectivas, con frecuencia definidas por el prejuicio y el estereotipo. Lo mismo ha ocurrido con la población mexicana que quedó al sur del río Bravo tras la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo en febrero de 1848 y con los chicano-mexicanos “del otro lado”. Los estereotipos decimonónicos que asociaban la frontera con amenaza, riesgo y desnacionalización encontraron nuevas vertientes en el siglo XX, en perspectivas que enfatizaban el “apochamiento” y las “leyendas negras”, interpretaciones que tuvieron como eje de continuidad la sospecha sobre las lealtades nacionales y la identidad nacional de los fronterizos. Actualmente, los estereotipos de la frontera han encontrado nuevos asideros en lo que considero tres heridas abiertas a la frontera: más de 400 feminicidios de odio en Ciudad Juárez y otras ciudades del país, más de 7 000 migrantes muertos en el intento de cruzar a Estados Unidos y miles de ejecutados, levantados y secuestrados por el narcotráfico.

Además de presentar una perspectiva diacrónica sobre la frontera, se ubican algunos de los grandes cambios observados tras el ataque del 11 de septiembre de 2001 y sus efectos sobre las dinámicas cotidianas de la frontera.

Nos interesa presentar una condición fronteriza que cuestiona aquellas posiciones que en los siglos XIX y XX enfatizaron una perspectiva estereotipada según la cual la frontera expresaba apochamiento y corrupción cultural, tal como se encuentra en algunos trabajos de José Vasconcelos, Manuel Gamio, Agustín Yáñez, entre otros, o la construcción de las leyendas negras sobre la frontera que cobraron forma a partir de la enmienda XVIII a la Constitución de Estados Unidos, conocida como Ley

Seca, y sus efectos sobre la vida de las ciudades fronterizas del norte mexicano. Con la “ley seca” se incrementó en las ciudades fronterizas mexicanas la oferta de servicios y espacios de diversión para estadounidenses que cruzaban la frontera para escapar del control prohibicionista. La frontera alude a realidades diversas y cobra importante presencia con el incremento de los procesos migratorios de México a Estados Unidos, el fortalecimiento de procesos transnacionales y el impresionante aumento de la población mexicana y latina en Estados Unidos, país que, para mediados del presente siglo, tendrá más hispanohablantes que México.

Junto al crecimiento sociodemográfico de la población mexicana y latina en Estados Unidos, la frontera adquiere centralidad como espacio que articula procesos con anclajes al norte y sur de la misma y obliga a atender la complejidad de sus préstamos y recreaciones culturales, así como sus resistencias, disputas, conflictos y posicionamientos identitarios.

A partir de los elementos arriba señalados, se considera necesario atender la centralidad de la frontera y las condiciones del México de afuera como elementos que inciden de forma importante en la definición de diversos asuntos de orden socioeconómico y cultural, entre los que destacan el tema de las remesas, asociadas a entramados humanos socioafectivos, la redefinición de procesos político-electorales, la conformación de redes transfronterizas, transnacionales y translocales, así como las representaciones que inciden en la forma como nos relacionamos con las y los mexicanos que fueron cruzados por la frontera a mediados del siglo XIX, y con los chicanos, mexicoamericanos e inmigrantes mexicanos que viven en aquel país recreando y reterritorializando aspectos significativos de la vida, la cultura y el idioma de origen.

En este trabajo se enfatiza la necesidad de conocer los procesos de persistencia cultural e identitaria de la población de origen mexicano que vive al norte del río Bravo y la necesidad de avanzar en la recreación compleja de procesos culturales definitorios de la vida y las relaciones socioculturales e interculturales de la frontera, así como sus dilemas y representaciones.

La creciente presencia latina en Estados Unidos ha generado diversos temores y perspectivas conservadoras que consideran necesario generar estrategias contingentes y detener su presencia sociocultural; algunos, como Samuel Huntington, han considerado que esta presencia (especialmente la mexicana) es la principal amenaza para la seguridad de Estados Unidos, debido a la preservación de su cultura y al crecimiento del uso del idioma español en el sur de ese país.

Una reflexión conclusiva de este trabajo refiere a que los procesos transnacionales producen intensas formas de convivencia social, en las cuales se redefinen las relaciones de la población mexicana y de origen mexicano en ambos lados de la frontera. Al mismo tiempo, se conforman nuevos referentes de identificación imaginada en los que la nación simbolizada adquiere otras formas de expresión. Los procesos político-electorales rebasan las fronteras nacionales y se construyen imaginarios colectivos con referentes comunes en ambos lados de la frontera. También crecen intensos procesos de circulación cultural que, como en un juego amplificado de espejos, presentan múltiples formas y niveles de interculturalidad conformados por *imagos* que, al reflejarnos, nos obligan a vernos con y desde los otros y las otras que somos.

La frontera se ha convertido en una región estratégica que ha cobrado presencia en la coyuntura actual, donde crece la muerte vinculada a la violencia, el feminicidio, el juvenicidio y el trasiego de drogas. Sin embargo, junto a estos aspectos cruentos y dolientes, en la frontera también se observan importantes procesos de producción artística y diálogos interculturales que merecen ser interpretados desde nuevas miradas y perspectivas que escapen a las visiones prejuiciadas, estereotipadas y estigmatizantes que han prevalecido desde algunas posiciones centralistas.

Lo anterior implica la necesidad de generar nuevas estrategias y políticas públicas que permitan redefinir la posición actual, en la cual, desde la llamada “guerra contra el crimen organizado”, se han potenciado los escenarios de violencia y muerte, así como los imaginarios del miedo, aspectos que vulneran los ámbitos de convivencia y habitabilidad de la frontera.

[9] Profesor-investigador del Departamento de Estudios Culturales de El Colegio de la Frontera Norte: <*jmvallen@colef.mx*>.

10. AUJE Y FORJA DE IDENTIDADES SOCIALES EN EL SUR DE MÉXICO

Rodolfo Casillas R. [\[10\]](#)

Las identidades y culturas “de” y “en” la frontera sur tienen una especificidad por sus componentes étnicoculturales, que adquieren otra dimensión al relacionarlas con el poder estatal. Las identidades y culturas de ese sur mexicano tienen relaciones de subordinación regional a propósitos nacionales de larga data y circunstanciales. Entre esos propósitos se encuentran la independencia y soberanía nacionales, la seguridad nacional, la ciudadanía nacional con sus elementos homogeneizantes y la “asimilación” de las etnias locales y poblaciones extranjeras vecindadas en el país.

La frontera sur de México es un espacio social en el que se conjugan poblaciones prehispánicas con otras de data colonial y de desplazamientos humanos continuos, que también franquean el paso a culturas e identidades nacionales de Centroamérica y de otras de latitudes lejanas. Las de mayor peso numérico son las culturas e identidades centroamericanas.

Procesos de constitución y reconstitución

México, en su historia de país independiente, nunca ha contado con una gran presencia de extranjeros: en 1950 la población extranjera residente en el país significó 0.71% de la población total y fue el porcentaje más alto del periodo de 1930 a 2000, mientras que en este último año el total de extranjeros representó 0.51% o 492 617 personas.

Los centroamericanos en general y, en particular, los guatemaltecos (por su mayor volumen), en su calidad de migrantes temporales y regionales, traen a México algo más que su fuerza de trabajo y de México se llevan algo más que unos pesos y mercancías: son entes sociales que dinamizan una región transnacional, un mercado y una sociedad múltiple en las nacionalidades, lenguas, credos, actividades, culturas y economías que en ella se reúnen. Y no todas las actividades, que no siempre ocurren al unísono, cuentan con la participación de las instituciones del Estado, que a

la distancia y con tiempos diversos mantienen una intermitente actitud vigilante hacia ellas y sus actores sociales.

En las décadas de 1970 y 1980 hubo dos hitos trascendentales: la llegada masiva de refugiados guatemaltecos y los temores de la pluralidad cristiana que, se decía, vulneraban de distinta manera la identidad y la cultura nacionales. Identidad nacional, seguridad nacional, geopolítica, población mexicana o mexicanizada fueron, nuevamente, las constantes en esa relación dinámica poblacional fronteriza y enunciados identitarios nacionales.

La hermana república de Yucatán y el Soconusco independiente (o guatemalteco)

Los pueblos yucateco y soconusquense, como los pueblos de Los Altos chiapanecos, tienen varios elementos en común: raíces prehispánicas, desarrollo propio de su economía regional que les dio amplia presencia y reconocimiento en tiempo y espacio, desarrollo de su gastronomía, cultura, variantes lingüísticas, aunque en éstas, como en arquitectura, ciencia y cosmogonía, la civilización maya tiene un desarrollo de honda impronta. El intercambio transfronterizo de las identidades indígenas subordinadas ha permitido que ellas puedan recuperar elementos identitarios de vieja raíz, que pervivían como recuerdo en el imaginario social, pero cuya práctica o explicación habían sido negadas por las políticas de ciudadanización nacional; la tradición oral y el acceso a la radio comunitaria han reforzado identidades de vieja cepa, las renuevan con el uso de los medios radiofónico, electrónico y virtual y las (re)insertan en el mundo globalizado. En el sur existe una identidad nacional nutrida de identidades diversas; sin éstas, aquélla simplemente es un enunciado.

Identidades sobrepuestas y los riesgos profundos

Como capas de cebolla se encuentran en la frontera sur de México identidades y expresiones culturales locales, regionales y nacionales. Cada cual construida en tiempo y circunstancia diferentes, a veces compartidos, en términos relacionales unas frente a otras, con vasos comunicantes que las mantienen vivas. Por separado, cada una dice algo; en conjunto, dicen distintas cosas a la vez, la síntesis de la mexicanidad resultante, no la imaginada. La asimilación de diversas identidades en una sola no cuajó,

pero en cambio se generaron, voluntaria e involuntariamente, espacios sociales e institucionales para que coexista el cúmulo de identidades viejas y nuevas.

Existe un desbalance que ha dado lugar a dos reacciones diferentes: *i]* intentos de mayor control fronterizo ante lo que se ve como riesgo de seguridad nacional y *ii]* mayor actividad de redes delictivas. Ambas, desde distintas perspectivas, medios y fines, encuentran en la población migrante un referente obligado de su actuación. Además, en la propia sociedad fronteriza cobran nuevos bríos las prácticas de exclusión y abuso de la otredad (la que viene de Centroamérica, en particular), sea en las condiciones de contratación laboral, de salarios, de servicios, de actividades indebidas, de acceso a la justicia, de impartición de la misma, de aceptación social de las resoluciones judiciales, de generación de culpables sociales a males macroestructurales (falta de empleo, delincuencia, inseguridad, etc.).

Los problemas de contaminación de los cursos y cuerpos de agua, por desechos domésticos (en general, los botaderos de basura municipales se encuentran a las afueras de la ciudad y a cielo abierto) o actividades agrícolas hasta la fecha siguen detonando y generando graves problemas a la salud en la población de los municipios fronterizos, tanto mexicanos como guatemaltecos. ¿Cómo está afectándose el tejido social en esa parte sur del país? ¿Con qué referentes éticos, cívicos, de relación con la otredad están formándose las nuevas generaciones de mexicanos de esas localidades fronterizas y cómo se espera que procedan cuando lleguen a la adolescencia y la vida adulta?

La exposición de distintas problemáticas y sus concatenaciones recientes muestran una grave debilidad del federalismo para el cabal logro de algunos de sus propósitos nacionales, como los vinculados a la identidad y la cultura nacionales. Hay graves rezagos jurídicos, presupuestales, de actuación institucional, de selección de personal idóneo, de programas pertinentes y de coordinación y claridad de competencias entre distintos niveles de gobierno, como ocurre en otros lugares de México. También hay omisiones en el cumplimiento de responsabilidades, en materias vinculadas a mercados de trabajo, salud, educación, desarrollo social, economía y seguridad pública, que favorecen la permeabilidad negativa y las prácticas delictivas que bajo ella ocurren; igual que como ocurre en otros espacios

nacionales. Desde esta perspectiva, hay elementos en común también en lo negativo. Ante este escenario cabe preguntarse: ¿qué identidades y culturas nos vinculan como conjunto nacional? Y si esa vinculación es frágil, como se ha mostrado en algunos tramos y prácticas en el sur fronterizo, ¿seguimos juntos por inercia?

Fortaleciendo identidades y cultura en la frontera

En la frontera sur de México se han fundido culturas e identidades, no pocas veces de manera traumática. Es innegable esta vocación multicultural y transnacional de la frontera, alimentada cotidianamente por los encuentros con la otredad. Los centroamericanos son los otros por antonomasia en esta frontera, los que marcan el límite de la soberanía y de la identidad nacional mexicana.

Si para el analista social la frontera sur es un crisol, para el planificador que mira los rincones más meridionales donde se ejerce la nacionalidad, la identidad y la cultura mexicanas debieran ser también un espacio de encuentro, un espacio abierto al reconocimiento de esa enriquecedora impronta multicultural y transnacional. El reconocimiento de esta realidad es un paso imprescindible para la construcción de sinergias. La consolidación de la frontera sur como región de democracia, paz y desarrollo pasa inexorablemente por este reconocimiento. Se trata de una tarea de grandes proporciones, no exenta claro está de sus dificultades. Tal reconocimiento será una prueba de si el tejido social de la frontera sur mexicana goza de buena salud y en ella se reproduce.

[10] Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México: <casillas@flacso.edu.mx> y <casillasan@gmail.com>.

11. BOSQUEJO PARA ENTENDER LAS IDENTIDADES REGIONALES

Carlos Martínez Assad^[11]

En este trabajo se muestra la diversidad de las expresiones culturales según las regiones del país, las cuales *grosso modo* pueden dividirse en tres grandes conglomerados territoriales: el norte, el centro y el sur, con todas las regiones que éstas albergan a su vez. La nueva investigación ha dado cuenta de la diversidad de México, enfatizando desde hace algún tiempo la riqueza cultural que representa. En un texto como éste sólo se aspira a demostrar las tendencias en los cambios ocurridos en los últimos años y su incidencia en el proceso de democratización de la sociedad, definida con los valores cívicos como la tolerancia, la justicia y la pluralidad.

Desde el pasado, un amplio espectro de pensadores se propuso aproximarse a la explicación del ser mexicano en diferentes momentos; destacó el grupo Hiperión, formado entre 1948 y 1952, el cual no sólo quería entender la profundidad del ser mexicano, sino “cambiarlo, sacudirlo, liberarlo”. Asimismo, diferentes y respetables posturas teóricas insistieron en la existencia de lo mexicano y de la necesidad de que la filosofía se empeñara en su análisis. Ahora el debate no se constriñe a las fronteras nacionales, como el mismo Octavio Paz lo mencionó al pensar *El laberinto de la soledad* (1950). De manera espontánea este libro axial para entender la cultura mexicana se vinculaba en su nacimiento con la idea de la “otredad” como elemento esencial para entender la identidad.

Por supuesto, ni remotamente se concebía el uso del plural en la búsqueda de esa identidad de por sí compleja. No hubo un interés por encontrar las características que daban identidad a los mexicanos según las regiones que, por lo demás, ya se expresaban; habría que esperar para que el pensamiento académico las considerara.

El nacionalismo como recurso de la ideología oficial hizo más difícil el acercamiento conceptual a la identidad nacional, porque los intelectuales preocupados por el tema pensaban que se asumían riesgos patrioterrosos en

detrimento de la universalidad que el mexicano debía alcanzar. El estado de ánimo expresaba los cambios que acontecieron cuando se erosionaron los valores que habían permitido el tránsito a la nueva modernidad, fechada en la secuela de los años sesenta. El modelo que hacía crisis en la sociedad se manifestaba en los valores que echaban por tierra tres de los pilares fundamentales de nuestro sistema: la educación, la religión y la política.

1] Antes y después de la Revolución mexicana se consideró que la educación era la vía para el cambio social, para que el país y los mexicanos salieran de la pobreza. México fue definido como país mestizo para contrastar con el pobre, que además de ignorante, era indio. Con el tiempo la idea era la de ser americanos, con lazos comunes con otros países. ¿Cómo conciliar la esencia nacional y el vínculo con otros países? Para José Vasconcelos la síntesis se daba en *La raza cósmica* (1925).

Los programas educativos se orientaron, así, a difundir la idea de un país con la característica de que entre sus fronteras todo era igual. Sólo muy recientemente, después de la reforma a los libros de texto en 1992, se pensó en introducir en ellos la diversidad regional para abordar la singularidad de cada una de las 32 entidades federativas.

2] También el reconocimiento de nuevas religiosidades en el país enunció un México diferente al que se venía pensando, en el cual la intolerancia permaneció, pero la ley y los derechos se afianzaron como para permitir fuesen apreciadas otras religiosidades que habían permanecido ocultas.

3] En relación con lo político, 1988 fue un parteaguas entre el México de la dominación del Partido Revolucionario Institucional y un país diverso en términos partidistas. En las elecciones de ese año, el amplio abanico de tendencias de izquierda que dio origen al Frente Democrático Nacional puso en fuerte entredicho al partido oficial que había garantizado la existencia de identidad política.

Si la identidad nacional en México pudo estar vinculada pragmáticamente con estos tres ejes, ella se desvaneció cuando el espectro definitorio se amplió para dar paso a las identidades regionales que avanzaban conforme se producían cambios culturales que comprometían a las regiones.

La idea de una identidad, como “la representación socialmente compartida —y exteriormente reconocida— del legado cultural específico que supuestamente define y distingue una nación en relación con otras”, resultaba incompleta. El desarrollo de la sociedad y de las ciencias sociales requería de una explicación más acabada, desde una perspectiva plural.

Así, se hizo patente una visión multirregional que se expresó a través de la radio, usando como vehículo la canción vernácula, pues había que reforzar el sentimiento nacional, pero vinculándolo a lo local. A la par se contó con un sinnúmero de filmes que reforzaron la idea del terruño, con un éxito arrollador. En muchas ocasiones la identificación de “lo típico” pretendió diferenciar una región de otra. Sin embargo, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX algunas festividades y tradiciones lograron imponerse como “típicas” no solamente de una región, sino del país entero.

Fue la crisis de la interpretación de la historia que comenzó a construirse a partir de la crisis del concepto de Revolución, cuando en la década de 1960 se cuestionaron los componentes que se empeñara en resaltar la historia oficial.

La Revolución mexicana es imposible de entender sin el panorama norteño, pero no debe descuidarse lo que sucedió en el sur a partir de 1910. Si en el norte tuvieron lugar las grandes batallas entre los ejércitos, en el sur se impulsaban nuevas propuestas educativas y se organizaban las mujeres por el sufragio y sus derechos ciudadanos. Así, contra el discurso oficial que homogeniza la Revolución como única, con los mismos héroes y casi con el único propósito agrarista, se introduce la idea de que la Revolución mexicana fue más bien un conjunto de revoluciones, ocurridas en las distintas y contrastantes regiones del país.

A partir de los años formativos, las identidades en México se han multiplicado y ahora, con todos los cambios ocurridos y con la globalización, es pertinente volver sobre la cuestión de la identidad nacional entendida en su profundidad cultural.

Estos procesos deberían ser motivo de una divulgación amplia en los libros de texto y en otras lecturas que impulsaran los organismos educativos y culturales del país. La difusión en los medios con programas culturales

sería conveniente, sobre todo cuando ya se ha avanzado en ese sentido, aunque no de manera sistemática. Hasta ahora la televisión privada ha recurrido a la especificidad regional con el manierismo de quienes sólo ven las diferencias a través del folclore.

Programas de amplio alcance serían aquellos que narren historias locales y regionales, dando a conocer los personajes con su enorme repertorio. Asimismo, aquellos que den a conocer las aportaciones que cada región ha hecho a México y al mundo, por ejemplo, explicar la ruta del chocolate desde Tabasco o del tabaco de Veracruz, de igual forma que el chicle aportado por Chiapas y el palo de tinte de Campeche, a lo cual podría sumarse el jitomate y, desde luego, el maíz.

La cinematografía debería asumir también un compromiso con el conocimiento de nuestra historia y de los cambios de valores, porque la actualidad, con su amplio abanico de problemas, representa un reto para los creadores y los investigadores siempre con el fin de aportar al conocimiento de la riqueza cultural de México y de sus identidades regionales.

[11] Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <assad@servidor.unam.mx>.

12. TRANSFORMACIONES Y CONTINUIDADES EN LAS ELABORACIONES IDENTITARIAS A PARTIR DE LA MÚSICA Y EL BAILE. LOS FENÓMENOS DE LOS SONIDEROS Y LOS “SALUDOS” TRAS 200 AÑOS DE FIESTA POPULAR

Darío Blanco Arboleda^[12]

México, como nación, tuvo sus primeras manifestaciones de identidad propia, por intermedio de la música y el baile, en los inicios del proceso de Independencia. Hacia el final de la Colonia, en la Nueva España, éstas fueron canal de expresión de la rebeldía y la inconformidad con el gobierno peninsular, que no dudó en prohibirlas so pena de prisión, ya que fueron percibidas como deshonestas y rebeldes. Durante el siglo XIX y principios del XX se construye el Estado-nación y, por consiguiente, debe establecerse una identidad nacional en los términos románticos, de acuerdo con los cuales a un país le correspondía una lengua, un territorio, una religión, una comida, una música y un baile nacionales, entre otras características.

El proceso de modernización, central a la formación y consolidación del Estado-nación, ha sido resistido de diversas maneras por los grupos a los que se les ha impuesto. En el caso de los grupos populares mexicanos, a lo largo de los 200 años de historia de la nación, el mantenimiento de las fiestas patronales religiosas, con un gran sustrato prehispánico, y el baile callejero son algunas de las expresiones culturales de continuidad histórica desde la Colonia y de resistencia al poder hasta el presente.

Este rápido recorrido histórico de la relación de la música y el baile con las identidades mexicanas, contrastado con las prácticas contemporáneas, es una invitación a superar y ver más allá de la superficialidad de los purismos, los arquetipos y los cuadros nacionalistas bucólicos, establecidos definitivamente para el primer centenario de la Independencia. Desde los tiempos de la Independencia, la nación mexicana ha tenido influencias musicales permeadas por lo afrocaribeño, como es el caso del chuchumbé,

los jarabes y los sones del país. De hecho, todos los géneros musicales y bailes que posteriormente se convertirán en los fortines del nacionalismo y regionalismo en América Latina tienen orígenes comunes e influencias cruzadas: el mestizaje de las culturas americanas prehispánicas, con las europeas y africanas.

Mestizaje e influencias que no se han detenido nunca y se evidencian en fenómenos actuales, como el hecho de que uno de los modelos más importantes en las identidades populares mexicanas tenga en su base las músicas afrocaribeñas, tanto en el territorio nacional como para los mexicanos en Estados Unidos. Al mismo tiempo, la música nacional y los estereotipos de mexicanidad transportados por las películas de la Época de Oro tienen influencia, hoy en día, en los diversos modelos de identidad nacional latinoamericana. Son oleadas de influencias cruzadas y múltiples que van y vienen incesantemente, ayudando a construir los imaginarios identitarios. Encontramos que aun cuando buscamos presentarnos como diferentes, especiales y únicos en la raíz, poseemos influencias cruzadas con los otros y estamos unidos por la historia común del mestizaje y la colonización.

La música popular es uno de los espacios privilegiados para construir y marcar derroteros comunitarios; aun cuando ha sido profusamente usada por los nacionalismos, está por encima de las concepciones de lo propio y lo ajeno, de los purismos, del folclore, siendo anterior y posterior a las conceptualizaciones de fronteras y de Estados-nación. La música muestra la posibilidad de mantener la idea de unidad local, de grupo específico, permite la expresión de la mexicanidad, pero al mismo tiempo sintiéndose parte de colectivos más amplios, como el latinoamericano.

Frente a procesos modernos de “progreso y desarrollo”, crecientemente excluyentes, la manera de dar respuesta a este desafío, por parte de los grupos populares y los jóvenes, es por intermedio de la relación que se establece entre la música y el cuerpo. Esto se evidencia en las movilizaciones corporales, el baile es un espacio donde se pueden retar y romper las restricciones del poder, sea éste encarnado por funcionarios virreinales, la Iglesia, las dictaduras, la familia, el Estado o el patriarcado.

Desde la interpelación de la música caribeña se rompen y se retan las normativas sociales, estéticas y kinésicas, se trastorna la regulación temporal que busca optimizar el trabajo y la producción, se logra una liberación corporal y sexual. Los grupos populares crearon, por intermedio de las fiestas, espacios de comunicación. En estos bailes se establecen y expresan maneras de ver el mundo, generando una respuesta corporal, hedonista. Además, las letras de las canciones, las intervenciones-comentarios de los sonideros, y los “saludos” representan un medio de comunicación muy poderoso para los grupos populares, los cuales tienen estos espacios muy restringidos.

Los grupos populares siempre han bailado y lo han hecho en la calle; no deben olvidarse las posadas, los carnavales y las fiestas religiosas patronales de cada pueblo o barrio. Los sonideros simplemente suman un eslabón más a la muy mexicana tradición del baile popular callejero, a esta cultura del uso comunal de los espacios públicos. Las inercias generadas por los medios masivos de comunicación y por las lógicas del consumo conducen a la fragmentación y el individualismo; se han erosionado algunos de los tradicionales espacios de socialización. La música y el baile popular rompen —y están a contracorriente— con las inercias de indolencia, ensimismamiento y apatía contemporáneas. Sus lógicas profundas no se han erosionado con las modernas tecnologías e ideologías; la ritualidad del encuentro comunitario se mantiene a lo largo de los siglos. Escuchar conjuntamente la música y bailarla construye y mantiene las identidades colectivas y las comunidades.

Problemáticas y propuestas

Las dificultades más importantes que sufren en la actualidad los sonideros derivan de su condición de “informalidad”, interpretada principalmente por las diversas autoridades y funcionarios del gobierno como ilegalidad. Si estos últimos dan los elementos para “legalizar” la actividad y le brindan su pleno reconocimiento, el grueso de las actuales complicaciones podrían ser superadas por el propio gremio. De manera particular, y como derivaciones de lo anterior, se tendrían principalmente tres frentes por solucionar.

El primero es el espacio público, la calle como escenario tradicional de sus bailes. En ciudades como el Distrito Federal ya no se les permite a los

sonideros tocar, dejándolos sin espacios y orillándolos a la “ilegalidad”. Deviene fundamental establecer sitios donde puedan presentarse de manera consensuada con el gobierno y las autoridades. El préstamo de ciertos espacios públicos, sin engorrosos o costosos trámites, es una solución.

El segundo está relacionado con el estereotipo que les asignan de “delincuentes” o de permisividad con la delincuencia, y que es difundido por los medios de comunicación y las autoridades. Esto se debe a la violencia y al consumo de drogas que ocurren durante los bailes, situación que no es fomentada ni bien vista por los sonideros, pero que, al encontrarse en la “informalidad” y al tocar en espacios públicos, solo tienen capacidad de establecer una seguridad ciudadana.

El tercero está relacionado con la difusión de los eventos, ya que las autoridades castigan que se coloquen carteles en espacios públicos. Esto se ha solucionado en otras ciudades estableciendo lugares específicos para esa publicidad.

[12] Profesor-investigador del Departamento de Antropología de la Universidad de Antioquia: <darioblanco1@gmail.com>.

13. LA INVENCION DEL INTELLECTUAL EN MÉXICO

Guillermo Zermeño^[13]

El tema del intelectual es un fenómeno sociocultural propio del siglo XX, al que pertenece específicamente la historia del vocablo “intelectual”, que sigue siendo utilizado indistintamente para toda clase de retrospectivas o aplicaciones, pese a que no se ha llegado a un acuerdo convincente acerca de lo que se esconde detrás del concepto. En este sentido, el análisis histórico pretende iluminar la relación que puede haber entre los usos del lenguaje y el mundo histórico, el uso del vocablo “intelectual” y las condiciones sociohistóricas que hicieron posible su emergencia y convalidación. Se trata de identificar las variaciones que ocurren en la evolución de un mismo término, sin descuidar el contexto sociológico de su aparición, de observar los desplazamientos semánticos del vocablo hasta su convalidación como concepto generalizado socialmente.

Tomando en cuenta esto, aspiraría a trazar algunos lineamientos para observar la formación del campo intelectual en México del siglo XX. El término “intelectual”, su incorporación como un concepto generalizado, sólo cobra evidencia en la década de 1920. Al “intelectual” se asignó el papel de conformar un nuevo saber “crítico” y en México, en la formación de este concepto, jugaron un papel de gran importancia los pronunciamientos y reflexiones de los mismos “intelectuales”, originando propiamente la nueva configuración sociocultural del “intelectual”.

A partir de enfoques sociológicos, ideográficos o histórico-biográficos, el intelectual hispanoamericano ha sido un tema de estudio creciente. Los aspectos que han dominado la atención son: *i*] la cuestión acerca del impacto y papel social del intelectual y *ii*] su grado de autonomía política con respecto al Estado y la Iglesia.

La palabra “intelectual” sustituye a la del “pensador” (como individuo que se concibe a sí mismo como constructor de la nación en proceso), fraguada durante el siglo XIX. Así, el intelectual se define en principio como

un hombre de letras y de cultura que remeda a la época del humanismo y, sólo posteriormente y según las circunstancias políticas, podrá concebirse como un hombre que puede tener influencia social y política.

Alrededor de la bipolaridad entre contemplación y activismo, se tejerá la trama de la historia de los intelectuales en el siglo XX. Alejados o en una relación ambivalente respecto de las viejas glorias de la Ilustración francesa, deberán, entonces, construir su propio mito, su propia tradición.

Los años que van de 1913 a 1916 son cruciales para entender la fusión del intelectual hispanoamericano con los procesos revolucionarios. En México, entre los meses de agosto-septiembre de 1910 y junio de 1911, los ateneístas “porfiristas” se transformaron en intelectuales “revolucionarios”. La creación de una conciencia de sí mismos como los “clérigos” o guías espirituales de la sociedad tendrá efectos en muchos campos del saber y de la cultura durante el régimen de la Revolución mexicana.

A partir de 1920 la identificación del intelectual con la revolución triunfante rinde sus frutos. Se trata de un periodo denominado de “reconstrucción nacional”. Mientras algunos intelectuales ocupan la tribuna pública, otros lo hacen al frente de las nuevas instituciones de cultura. Antonio Caso y José Vasconcelos (pero también otros, como Alfonso Reyes y Daniel Cosío Villegas) representan y se encargan de llevar adelante el proyecto de regeneración social vislumbrado.

A partir de la década de 1940, las denominaciones estructurantes del campo intelectual derecha-izquierda serán desafiadas con la emergencia de un nuevo tipo de intelectual: el académico y científico universitario. No obstante, la evolución del intelectual en el siglo XX no estará definida preponderantemente por el medio universitario, sino por su relación con los medios masivos de comunicación. Esta relación es lo que convierte propiamente al “intelectual” del siglo XX en una figura pública y no tanto su pertenencia a un centro académico. A finales de 1970 comenzará a darse una mayor presencia de los “intelectuales” publicistas en la radio y la televisión, pública y privada; su influencia es observable en los debates públicos en que han tomado parte y en las iniciativas y riesgos que han asumido para apuntar cuestiones relevantes para la sociedad en general. En consecuencia, serán las revistas literarias, los suplementos culturales de los

periódicos —y más tarde las revistas culturales televisivas— los que fabricarán, consagrarán o condenarán a los potenciales nuevos participantes en el juego de la intelectualidad.

Asimismo, se conformará una nueva simetría ideológico-política, cifrada alrededor (ya no de la derecha/izquierda tradicionales) de la confrontación, por un lado, de un publicista de talante liberal en lucha por la democratización del país y crítico de los sistemas autoritarios y totalitarios y, por el otro, de un “intelectual comprometido” al que subyace todavía la simpatía por la intervención pública en la formación y educación de la ciudadanía.

En general, puede afirmarse que durante la primera fase de la construcción histórico-conceptual, el intelectual contó con el apoyo preponderante de la expansión de la burocracia estatal, gran promotor de la cultura, en particular aquella relacionada con los medios impresos. Para la segunda mitad del siglo pasado esta evolución dependerá de la expansión de los medios masivos de comunicación, vistos como reguladores de la aparición/desaparición de los “intelectuales”.

La dificultad para proclamarse completamente independiente al momento de exponer puntos de vista u opiniones mediante el circuito de la opinión pública es casi una cuestión evidente. Están las razones propias del funcionamiento del mercado de trabajo que les atañe y también otras relacionadas con la capacidad de un gobierno para censurar o inducir a la autocensura. Estos tiempos parecen haber quedado atrás, en la medida en que ha sido anulada la identificación del ejercicio de gobierno con un solo partido político. Así, en el marco de una “democracia liberal” los medios tienden a pluralizarse. Pero esto tampoco ha significado que las tendencias monopólicas en las diferentes esferas del país hayan desaparecido y que, por lo tanto, no afecten el funcionamiento del campo intelectual.

De todos modos, dada la manera como el intelectual se ha configurado (como “conciencia moral” de la sociedad), en ciertas coyunturas podría haber un sector de los intelectuales que proteste a favor de su “independencia”, al considerarse como una amenaza para el *statu quo*. Pero, no debe olvidarse tampoco que en sus orígenes dicha “independencia” se debió en buena medida a que el gobierno, en países como México, se

convirtió en el principal empleador de los intelectuales, pero también en el facilitador de espacios propicios para que pudieran llevar adelante sus proyectos. Así, la tradición del intelectual como “redentor social” pudo sostenerse a partir de la creencia y eficacia de una política desarrollista o modernizadora (décadas de 1920 y 1970) y pudo perdurar mientras hubo recursos públicos suficientes asociados al pulso y afanes de los medios editoriales. Esto comenzó a cambiar conforme el proceso de expansión de la burocracia de casi medio siglo se colapsó por el autoritarismo y las crisis económicas.

Por último, resulta evidente que después de 1980 —englobada por la crisis política y económica— hubo manera de continuar y de ampliar dichos espacios con la publicación de semanarios o revistas mensuales y la profundización de las relaciones con la radio y la televisión. Esto sólo señala un proceso de mayor apertura de los medios, debido a su propio desarrollo, y mayor complejidad, debida a la ampliación de la red de comunicación. Pero no significa la desaparición automática de la figura clásica del intelectual, si bien su lenta transformación es inexorable y más todavía cuando se piensa en los jóvenes, cada vez más distantes de los medios tradicionales de comunicación y más habituados a la velocidad y códigos de la cultura del ciberespacio.

[13] Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México: <gmoz@colmex.mx>.

14. EL CINE MEXICANO EN LA ENCRUCIJADA DE LAS NUEVAS IDENTIDADES

Eduardo de la Vega Alfaro^[14]

Correspondió al gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) intentar restituir la deteriorada imagen del Estado, tras la represión ejercida contra el Movimiento Estudiantil Popular de 1968. Y pese a su carácter reformista y demagógico, la llamada “apertura democrática” promovida durante el sexenio echeverrista implicó una mayor intervención estatal en varios rubros de la economía, entre ellos en el sector de la producción fílmica, mediante la creación de varias empresas de capital mayoritariamente estatal.

De esta forma, tomando como modelo el caso de la cinematografía francesa, en el que, gracias al estímulo de la política cultural establecida por el escritor André Malraux, entre 1959 y 1962 pudieron debutar alrededor de 160 nuevos directores, la industria cinematográfica mexicana se nutrió y abrió de manera definitiva a un considerable número de realizadores provenientes del cine independiente cultivado, durante las décadas de 1950 y 1960; del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC) y escuelas de cine del extranjero; de otros sectores, como el teatro de vanguardia y el periodismo y la radio culturales, y del mismo cine industrial en el que habían logrado debutar, de manera excepcional, algunos jóvenes que se sentían impelidos a hacer nuevas propuestas temáticas y estéticas. Fueron ellos quienes habrían de intentar plasmar en las pantallas las nuevas formas de cultura e identidad vividas y demandadas por una sociedad cada vez más compleja y, por lo tanto, necesitada de un medio fílmico que estuviera a la altura de la situación no sólo nacional sino internacional.

En términos cinematográficos, esas nuevas identidades se desplegaron por medio de la conformación de novedosos enfoques sobre los más diversos procesos y aspectos del México posterior a 1968.

Ante la imposibilidad de abarcar todos esos rubros en un trabajo de este tipo, nos concentraremos en los que pueden considerarse más significativos y representativos.

Si tomamos en cuenta la anemia que en materia de temas políticos caracterizó al cine mexicano durante el largo periodo que va de 1930 a 1967, no dejaría de sorprender el *boom* que de ese tipo de manifestación fílmica surgiría en los últimos dos años del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz y, sobre todo, en las décadas de 1970 y 1980. Tras la realización y difusión de *El grito* (1968-1970), el célebre documental sobre el Movimiento Estudiantil Popular de 1968, cuyo crédito de dirección finalmente se atribuyó a Leobardo López Aretche, sobrevino un inusitado número de filmes políticos y de “toma de conciencia” política que, primero desde fuera de la industria y luego ya dentro de ella, registraron y plantearon diversos aspectos de las relaciones de poder a lo largo y ancho del país, siempre en busca de desarrollar una nueva cultura cinematográfica que ahora sí contribuyera a los cambios que en ese entonces se antojaban inminentes.

De forma más o menos paralela a todas las manifestaciones mencionadas, también se cultivó un cine que, con resultados estéticos de lo más diversos, se mostró preocupado por el tema de la desigualdad social, acaso el problema más antiguo y lacerante que arrastra la sociedad mexicana desde la época colonial hasta nuestros azarosos días de “espejismo democrático” (Lorenzo Meyer). Apenas concluido el Movimiento Estudiantil Popular de 1968, correspondió a Gustavo Alatraste (otrora productor de las últimas cintas mexicanas importantes de Luis Buñuel) reiniciar la exploración de dicho tema, con las cintas *Los adelantados* (1969) y *QRR (Quien resulte responsable)* (1970), un par de documentales que, pese a sus marcadas limitaciones y defectos de perspectiva, representaron un notable avance en la exposición de la marginación padecida por los habitantes del agro y la urbe, respectivamente.

Otro de los escenarios en los que el cine mexicano cambió sus métodos para representar las formas de identidad es el referido a la cultura étnica. Si desde la cada vez más lejana época posrevolucionaria los diversos grupos indígenas se convirtieron en vehículo para fundar una nueva nacionalidad, tan urgente como necesaria para aquel momento histórico, en el periodo que siguió al año axial de 1968 el problema de las etnias y el concomitante problema del racismo interno que va ligado a ellas también debió ser enfocado de forma diferente.

Durante mucho tiempo relegadas a un segundo o tercer plano por parte de las instancias oficiales, la cultura fronteriza y la cultura chicana cobrarían una importancia definitiva a partir de la década de 1970, gracias a lo cual no tardaron en llamar la atención de los cineastas mexicanos. Y es que ambas formas culturales de pronto se revelaron como otros espacios privilegiados de la nueva identidad nacional, como consecuencia de la directa y cotidiana confrontación con los principales signos, valores y símbolos del *American way of life*.

Aunque los precedentes de una nueva cultura femenina y feminista en México puedan ubicarse con cierta claridad en los años postreros de la fase armada de Revolución mexicana, con la organización del Congreso Feminista celebrado en Mérida, Yucatán, una vez más podemos decir que dicha manifestación comienza a adquirir plena forma en la década de los setenta, también como una de las consecuencias del impacto social provocado por el Movimiento Estudiantil del 68 y, más allá del contexto nacional, por la llamada “revolución cultural” que dio principio en aquella misma fecha en diversos países de Europa y en Estados Unidos. Del seno del CUEC surgirán las primeras dos realizadoras a las que puede considerarse como pioneras de toda una nueva tendencia por venir: Esther Morales, que entre 1964 y 1968 filmó el corto *Pulquería La Rosita*, de marcado estilo neorrealista, y Marcela Fernández Violante, quien debutó en 1967 con el corto intimista *Azul*, para después acometer *Frida Kahlo* (1972), un interesante mini-documental acerca de la gran pintora surrealista mexicana.

El digno complemento del proceso aludido en los párrafos anteriores ha sido la irrupción de un cine mexicano que ha logrado proponer una nueva mirada en torno a la problemática de la homosexualidad, tendencia fílmica que durante un buen tiempo tuvo como su único exponente a Jaime Humberto Hermosillo, para variar integrante de una de las primeras generaciones formadas en el CUEC. Con una mirada más sólida y desprejuiciada en relación con el tema de la homosexualidad, a otros alumnos del CUEC (Juan Hernández, Roberto Fiesco, Julián Hernández y Raúl Fuentes) correspondería tomar el relevo de Hermosillo en un plano más contundente.

Las propuestas fílmicas aquí esbozadas han marcado a la sociedad mexicana de las décadas más recientes y tienen, pues, su correspondiente

registro cinematográfico; por ello mismo, al menos una parte del cine hecho en nuestro país algo o mucho ha contribuido a la rápida metamorfosis de las identidades. Ese fenómeno ha ido aparejado de diversas estrategias de producción, distribución y exhibición, lo que ha implicado una lucha constante por recobrar o ganar espacios de difusión que permitan llegar a un mayor número de espectadores, pese a que durante los sexenios del llamado “modelo neoliberal” las salas del circuito comercial se han visto invadidas de nueva cuenta por altísimos porcentajes del cine “*made in Hollywood*”. En la constante y nada fácil lucha por mantener y renovar nuestras formas de identidad, cuando menos una parte de la cinematografía mexicana ha jugado un papel importante y seguramente se mantendrá en ello, siempre y cuando se restablezca una política cultural por parte del Estado que proteja, al menos, al cine nacional que aspire a continuar y renovar nuestra mejor tradición filmica.

[14] Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de Guadalajara: <evelfaro@hotmail.com>.

15. NACIONALISMO, CULTURA E IDENTIDAD EN EL SIGLO XX MEXICANO

José María Espinasa^[15]

El siglo XX funda y forma la realidad del siglo XXI en un país que se vio en la necesidad de construirse como tal en un periodo relativamente breve — un siglo, de 1810 a 1910. En esta última fecha se inicia un movimiento social armado que llevaría en las décadas siguientes a reivindicar como factor de unidad lo mexicano, una entelequia que sin embargo tomó cuerpo en novelas y murales, en sinfonías, canciones y poemas, y en rasgos de carácter impuestos como propios y nacionales. La máscara nacionalista consiguió darnos una identidad, nos hizo visibles ante nosotros mismos. Sin embargo, desde el punto de vista estrictamente literario la fecha de inicio de ese ciclo/siglo debe ser 1921, año de la publicación de *Los de abajo* y de la muerte de Ramón López Velarde, autor de *La suave patria*.

Ese periodo abierto en los años veinte se cierra 30 años más tarde, en la década de 1950, con la publicación de *Pedro Páramo* y *Libertad bajo palabra*, narración y poesía, polos del péndulo de la identidad, acompañados ahora por la reflexión vuelta ya tradición sobre la filosofía del mexicano (*El arco y la lira*). Periodo de gran riqueza y muchos logros que parece, sin embargo, muy lejano del presente en sus concepciones. México buscó modernizarse precisamente cuando los nacionalismos mostraban en Europa, con el conflicto bélico y la posguerra, su rostro más negro.

Esa búsqueda no fue fácil ya que requería cuestionar muchos de los bastiones retóricos que la literatura había edificado con un gran esfuerzo. Y así se dio la paradoja de un nacionalismo que se mantuvo vigente socialmente pero que envejeció muy rápido. Su retórica está aún hoy muy presente en los discursos políticos y en las actitudes. Ya nadie se sabe el himno nacional pero todos cantamos con el sonsonete de su llamado patriótico. En los años sesenta se empezaban a ver los primeros brotes de una reivindicación cosmopolita que ya no exigía ser ciudadano mexicano sino ciudadano del mundo.

En esos años empezó a haber una vida cultural distinta de la vida política o de la vida de sociedad, los novelistas se centraron en plasmar comportamientos psicológicos que no estaban marcados por una herencia atávica y las lecturas del existencialismo francés hicieron que la vida personal sustituyera al destino manifiesto nacional, una especie de revolución copernicana en el terreno cultural. Época de exposiciones y conciertos, de la Casa del Lago como polo cultural, de revistas y nuevas editoriales. La cultura cambió y fue paulatinamente alejándose de su cercanía operativa con el poder y aceptando los aires renovadores que llegaban de la contracultura americana.

El 68, con la represión a los estudiantes y los fastos olímpicos fue un año clave y se inició, pasada la primavera sesentera, un periodo de hondas decepciones en el terreno político y de distanciamiento del creador y el artista respecto del papel que la Revolución le había asignado en la construcción de una identidad que se caía a pedazos más por su inoperancia que por una reacción iconoclasta. El ser ciudadanos del mundo empezaba a ser más bien “ser ciudadanos de Estados Unidos”. La migración al vecino país del norte se vuelve masiva, las crisis económicas internas son recurrentes y la imagen democrática está cada vez más vacía de contenido. Los novelistas relatan ya hechos en tierras lejanas e imaginarias, o bien imitan a los escritores gringos aportando apenas un cierto tremendismo.

Si el país dejó de buscar identidad y la que había conquistado empezaba a desdibujarse es natural que eso tuviera su reflejo en la creación literaria, pero en ella se subrayó ese proceso, se vivió de manera más radical y se cuestionaron de manera también radical los pretendidos logros del pasado. No sólo hubo un rechazo, sino que se hizo una revisión crítica, que no tuvo paralelo en la esfera ideológica y social. Ya no había razones para buscar la máscara nacionalista, aunque sí (de índole espuria) para usarla, pero además se perdió la fe en esa especie de constante reconstrucción de una nación de sus cenizas.

El desarrollo del país tuvo también un crecimiento de la educación y de la labor académica, misma que se fue distanciando de la creación literaria, hasta crear un mundo aparte, amplio pero con poca incidencia en las tendencias éticas y estéticas, y sin repercusión en el público lector. La televisión pasó a ocupar un papel predominante no sólo en el empleo del

tiempo libre, sino también en las tareas de configuración de una mentalidad colectiva. La literatura y, en su conjunto, el humanismo universitario decrecieron en su papel social y se dio un cambio en la actitud hacia la cultura impresa, del respeto a la condescendencia y de allí al menosprecio.

La diferencia de ámbitos culturales en distintas regiones del país sufrió un enorme cambio, no se abolió la desigualdad, paralela a la económica, pero sí se dio una tendencia a la imposición de una cultura urbana, incluso en las zonas campesinas. El desarrollo de la zona norte, con características propias, trajo en los años ochenta la llamada “narrativa del desierto” y, en los noventa, la narconovela; la primera ignorada por los lectores y la segunda con un éxito considerable, gracias a la publicidad y a la mercadotecnia de las editoriales.

El centralismo cultural de la capital no disminuyó, sino que creció considerablemente. En ella están la mayoría de las librerías y las editoriales del país. Y los jóvenes talentos emigran de la provincia a la ciudad para poder abrirse paso y darse a conocer. La sucesión de hitos con ambición de paradigmas, como *La sombra del caudillo* (Martín Luis Guzmán), *Pedro Páramo* (Juan Rulfo), *La región más transparente* (Carlos Fuentes), o incluso *Se está haciendo tarde* (José Agustín) se interrumpe y deja de haber libros representativos.

Por su lado, los efectos de la globalización uniformaron gustos y criterios, costumbres y consumo cultural. Mientras crecía la población descendía el número de librerías en una convergencia alarmante, muestra de esa nueva cultura, que ignoraba justamente las creaciones artísticas, de forma creciente en cuanto éstas eran cada vez más minoritarias.

A los subgéneros tradicionales de la narrativa —novela policiaca, de ciencia ficción, costumbrista, histórica— vinieron a sumarse subgéneros de militancia —feminista, homosexual, política, testimonial—, mientras que en la poesía ocurrió un ensimismamiento que ha llegado a calificarse de autista, y en el ensayo el de imaginación dejó su lugar al histórico-académico. Los procesos sociales de democratización tuvieron una fuerte crisis en 1988, con la sospecha de fraude electoral, y sólo hasta el año 2000, con el cambio de partido en el poder, se refrescó la vida civil, marcando un fin de siglo en donde cultura y calendario coincidían casi exactamente. No

hay que olvidar que en 1998 muere Octavio Paz, último gran bastión de una época dorada literariamente hablando.

El contrasentido de que se conserve la retórica nacionalista, ya sin contenido, roza la parodia. De pronto *La suave patria* se vuelve un texto de enorme actualidad. Como se ha señalado, la crítica de nuestras instituciones la han hecho los escritores. ¿Qué pasa cuando éstos ya ni siquiera se interesan en ello? Si el poder sigue exigiendo cartas de credibilidad expedidas por sus artistas, valdría la pena que ellas se debieran a un proceso crítico y no a una simple inercia de un comportamiento aprendido.

La cultura dejó en buena medida de tener interés para el poder, pero también lo dejó de tener para la cultura misma. Casi como por inercia intervino el mercado y ahora no existe el escritor que no vende “al menos 3 000” ejemplares en un año. La verdadera cultura vuelve a un bastión si no secreto, sí minoritario, que no le debería asustar. Es una oportunidad de dejar de ser a la vez subsidiaria y subsidiada. ¿No valdría la pena pensar que es una ventaja?

[15] Director general de Ediciones Akal México: <josemaria.espinasa@akal.com>.

16. APUNTES PARA UNA HISTORIA DE LA CULTURA MEXICANA EN EL SIGLO XX

Gerardo Estrada^[16]

I

El presente ensayo es una aproximación analítica de la relación de los intelectuales y artistas con el Estado mexicano durante el siglo XX y los años recientes. En este periodo distintos gobiernos vieron en la cultura un instrumento para fortalecer la integración e identidad nacionales y para alcanzar objetivos políticos, básicamente de legitimación.

Desde el surgimiento del Estado mexicano, los ámbitos diplomático, educativo y cultural han sido terrenos propios de los hombres de letras e ideas, siendo característico de la era posrevolucionaria su determinante influencia. Resulta notable el impacto que tienen en la vida política nacional las opiniones de pensadores y artistas, al igual que su interés en dar continuidad a la relación entre sistema político y mundo intelectual.

La historia cultural moderna de México tiene entonces en las obras y las acciones de Justo Sierra, José Vasconcelos, Jaime Torres Bodet y Jaime García Terrés, principalmente, las claves que nos permiten descifrar las tendencias que conformaron nuestro imaginario nacional como diverso, que reposa alrededor de un santuario laico de figuras y obras en las que se reconoce un pasado común, se justifican compromisos políticos del presente y se delinea el futuro.

II

Al concebir una política educativa de largo alcance, Justo Sierra inaugura lo que sería la visión del Estado sobre la promoción cultural, creando instituciones y advirtiendo como nadie la conveniencia de que educación y cultura promovieran la consolidación de la nación. Así, en los albores del siglo XX, se establecieron los modelos de gestión y producción intelectual de las décadas siguientes. Desde entonces, los grupos de intelectuales buscaron mantener una relación ambigua pero permanente con el poder.

Ello explica la continuidad en el proyecto de modernización educativa iniciado con Porfirio Díaz y la manera como José Vasconcelos pudo no sólo responsabilizarse de la educación nacional en la década de 1920, sino también encauzar el modelo de política cultural que rige hasta hoy. Él concibió la educación como un valor ligado a la cultura, principalmente a la difusión de las artes, y su labor política enriqueció el programa social posrevolucionario: al alentar el nacionalismo y la educación “sin hostilidades o exclusivismos”, garantizó el acrecentamiento de la cultura mexicana sin imposiciones, incluso rescató valores que la discriminación social había marginado. Los distintos intereses que conjuntaba el régimen propiciaron el pragmatismo antes que la pretensión de una hegemonía ideológica excluyente.

III

Frente a los cambios en los gobiernos posteriores a Vasconcelos, la política cultural continuó, pese a los matices, bajo las mismas premisas. Momentos significativos para la creación de instituciones e infraestructura culturales se ubican con Miguel Alemán, Adolfo López Mateos, José López Portillo y Carlos Salinas de Gortari, quienes ponderaron su valor como instrumentos políticos efectivos.

A pesar de que el Estado ha fungido como el principal “mecenas” de la cultura en México, ha sido insuficiente para atender las demandas de la amplia comunidad artística y un público creciente. La participación de otras entidades públicas y privadas ha sido fundamental para abrir el horizonte cultural. En este sentido, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha contribuido, con su apertura y espíritu cosmopolita, al cambio del modo de percibir y vivir la cultura. La UNAM fue el espacio donde y desde el cual Jaime García Terrés daría otro gran impulso a la promoción y función social del arte en la década de 1960. El principio de otorgar igual importancia a la difusión cultural que a la docencia y la investigación permitió brindar no sólo a sus integrantes sino a toda la sociedad mexicana, particularmente a los miembros de la comunidad artística e intelectual, libertad y espacios excepcionales de creación, como en ninguna otra institución.

IV

Las transformaciones económicas, políticas y sociales de las décadas de 1980 y 1990 alteraron la relación entre el poder político y el mundo cultural.

La creación en 1988 del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) significó un avance en la forma en la que el gobierno administraría sus instituciones culturales, lo cual coincidió con la aparición de la primera generación de promotores culturales profesionales, independientes de los grupos artísticos. El establecimiento en 1989 del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (Fonca) ha sido —a pesar de los cuestionamientos— el cambio más importante de la política cultural del Estado mexicano desde la época de Vasconcelos.

En este contexto inédito (descentralización y diversificación incipientes de la vida artística e intelectual, la ciudad de México dejó de ser el único foco de creación y difusión del pensamiento; mayor participación del sector privado en el mundo del arte), la cultura habría de enfrentarse a los nuevos actores políticos, consecuencia de la alternancia partidista. El advenimiento de procesos electorales creíbles hizo innecesaria la aplicación de las fórmulas convencionales de legitimación y, en consecuencia, el interés político del sector cultural para los gobiernos de la transición ha disminuido de manera significativa.

V

Este repaso histórico confirma que una de las características más notables del denominado “antiguo régimen” mexicano fue el importante papel que jugaron intelectuales y artistas en la vida política del país. También, que la visión de José Vasconcelos sigue vigente: él diseñó el modelo educativo y de promoción cultural y artística que el Estado mexicano ha observado durante los últimos 90 años y fue también él quien marcó el rumbo y los derroteros de esa simbiosis entre el mundo de las ideas y el de la política.

La creación de instancias como el Conaculta y el Fonca, o el fortalecimiento de universidades públicas y el surgimiento de nuevos actores en la difusión cultural —consejos estatales cada día más fuertes, sector privado— son resultado de un proceso que ha ido enriqueciéndose en su diversidad, pese al soslayo de las esferas del poder.

La interacción entre cultura y política continuará, pero con nuevas reglas, porque el terreno y los jugadores han cambiado. La revolución tecnológica por supuesto juega un papel preponderante en un ámbito que exige cada vez más libertad y autonomía de gestión, lo cual no implica extinguir el imprescindible mecenazgo del Estado, sino ampliar el número de beneficiarios, tanto de creadores como de públicos, aprovechando al máximo los nuevos medios de comunicación, que son también nuevas herramientas para la creación.

Una política cultural incluyente, moderna y eficaz es factible mediante el reconocimiento de las diversas experiencias profesionales y creativas, tomando en cuenta algo fundamental de la lógica vasconceliana: la revalidación de lo diverso, sin sujeciones ideológicas u oficialistas.

Pugnar por un Consejo Nacional de Cultura autónomo en decisiones y contenido, que aglutine a todas las vertientes de la cultura y el arte, pero solventado con recursos públicos y privados es una aspiración que queda a la altura de las exigencias de la nueva realidad nacional y debería de ser la condición para la adecuación y actualización del proyecto de cultura del Estado mexicano del siglo XXI.

[16] Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México: <gerardoestrada5@hotmail.com>.

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:
en EL COLEGIO DE MÉXICO,
la Dirección de Publicaciones,
María del Rocío Contreras Romo, Ana García Sepúlveda
y Lorena Murillo Saldaña (coord.);
en REDACTA, S.A. DE C.V.,
Andrea Huerta y Antonio Bolívar (coord.).
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez.

EPUB TRABAJADO POR TRANSFORMADOREAK
Junio 2012

Este libro es el segundo de una serie de cuatro volúmenes que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México. Tomamos la decisión de resumir la colección para hacerla más accesible a un gran público en un momento de discusión y debate en torno a las grandes orientaciones de la política nacional. Cada capítulo reproduce una estructura que contiene un diagnóstico, un pronóstico cuando es posible, y propuestas de acción en torno a problemas específicos.

* * *

Se tratan en este volumen los principales problemas de carácter social en México: Desigualdad social, Movimientos sociales, Educación, Relaciones de género y Culturas e identidades.

 EL COLEGIO
DE MÉXICO