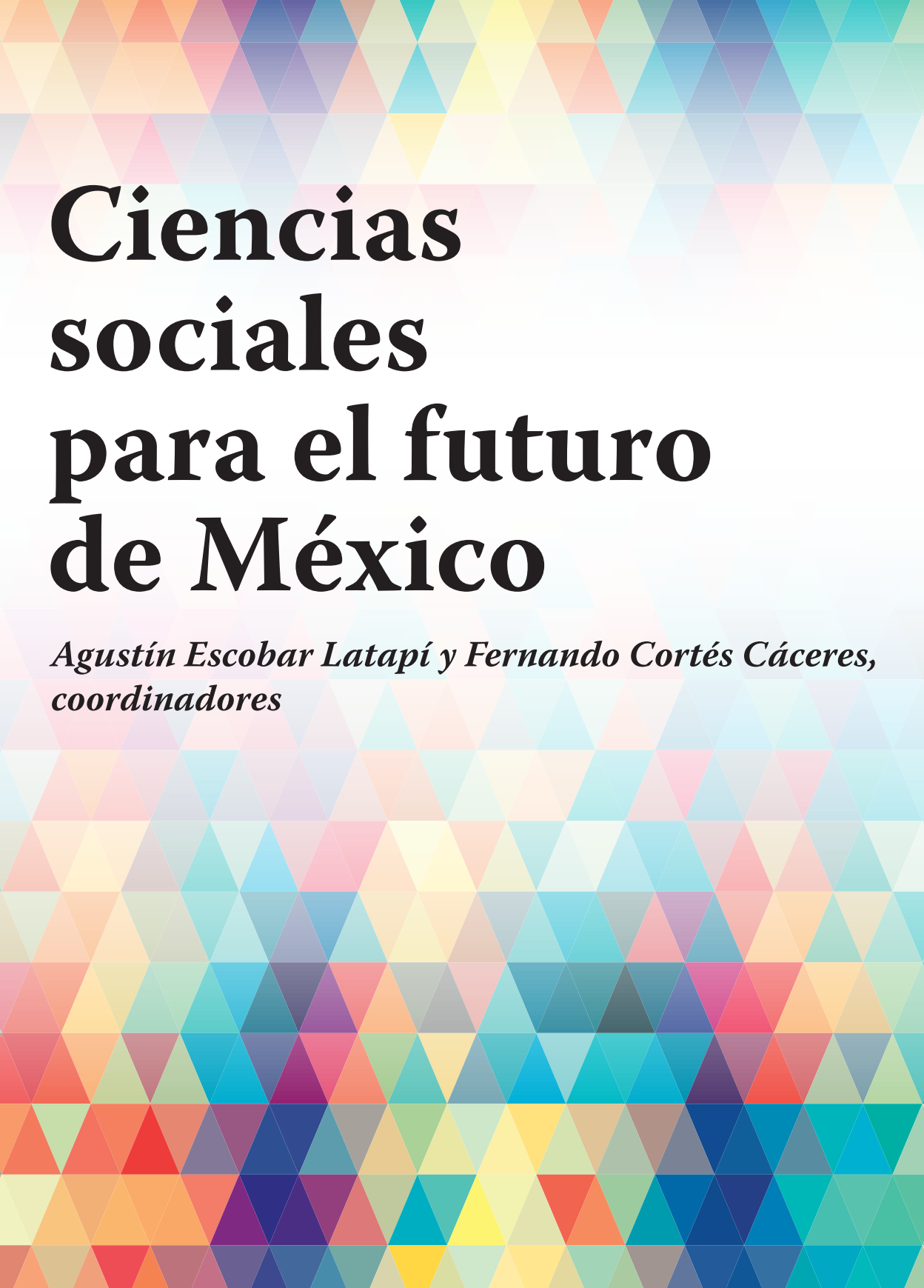




Ciencias sociales para el futuro de México

*Agustín Escobar Latapí y Fernando Cortés Cáceres,
coordinadores*

CIENCIAS SOCIALES PARA EL FUTURO DE MÉXICO

Síntesis y propuestas

CIENCIAS SOCIALES PARA EL FUTURO DE MÉXICO
Síntesis y propuestas

Por el Consejo Consultivo de Ciencias

Jorge Flores Valdés (2010-2016)

Coordinadores de Ciencias Sociales

Agustín Escobar Latapí
Fernando Cortés Cáceres

MÉXICO, 2018



D.R. 2018 Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 87 Col. Tlalpan
14000, Ciudad de México, México
www.ciesas.edu.mx

D.R. 2018 El Colegio de México, A.C.
Carretera Picacho Ajusco núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Delegación Tlalpan
14110, Ciudad de México, México
www.colmex.mx

D.R.2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán,
C.P. 04510, Ciudad de México,
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
www.pued.unam.mx

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada– sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ÍNDICE

Participantes	9
Introducción	13
1. Economía: ¿Por qué no crece la economía mexicana?	17
<i>Responsable: Jaime Ros</i>	
2. Política social, pobreza y desigualdad: una agenda de investigación	23
<i>Responsables: Gerardo Ordóñez</i>	
<i>Enrique Valencia</i>	
3. Demografía: Transformaciones demográficas y bienestar de la población	35
<i>Responsable: Rosario Cárdenas</i>	
4. Juventud: Opciones de vida para la Juventud en México	41
<i>Responsable: Gonzalo A. Saraví</i>	
5. Violencia social	49
<i>Responsable: Arturo Alvarado</i>	
6. Justicia: Retos y perspectivas del sistema de justicia	61
<i>Responsable: Elena Azaola Garrido</i>	

7. Educación: ¿Por qué no mejora la calidad de la educación básica?	69
<i>Responsable: Pedro Flores Crespo</i>	
8. Anexo	79
<i>Información de coordinadores</i>	

PARTICIPANTES

ECONOMÍA: ¿POR QUÉ NO CRECE LA ECONOMÍA MEXICANA?

Participantes: Jaime Ros (Facultad de Economía de la UNAM)
Fausto Hernández Trillo (CIDE)
Rodolfo de la Torre (UIA)
Enrique Hernández Laos (UAM-Iztapalapa)
Fernando Cortés Cáceres (UNAM-FLACSO)

POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD: UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Participantes: Carlos Barba Solano (Universidad de Guadalajara)
Ana María Tepichin Valle (El Colegio de México)
Alicia Ziccardi (UNAM)
Rocío Enríquez Rosas (ITESO)
Berenice Ramírez López (Instituto de Investigaciones
Económicas de la UNAM)

DEMOGRAFÍA: TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS Y BIENESTAR DE LA POBLACIÓN

Participantes: María del Rosario Cárdenas Elizalde (UAM)
Silvia Elena Giorguli Saucedo (CEDUA-El Colegio de
México)
Fátima Juárez Carcaño (CEDUA-El Colegio de México)

Catherine Menkes Bancet (Profesora-UNAM)
María Edith Pacheco Gómez Muñoz (CEDUA-El Colegio
de México)
Carla Pederzini Villarreal (Departamento de economía-
UIA)
Cecilia Andrea Rabell Romero (UNAM)
Luis Jaime Sobrino Figueroa (CEDUA-El Colegio de México)

JUVENTUD: OPCIONES DE VIDA PARA LA JUVENTUD EN MÉXICO

Participantes: Gonzalo A. Saraví (CIESAS)
Corina Benjet (Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón
de la Fuente Muñiz)
Minor Mora Salas (CES/COLMEX)
José Antonio Pérez Islas (SIJ/UNAM)
Maritza Urteaga Castro-Pozo (ENAH)
José Manuel Valenzuela Arce (COLEF)
María Eugenia Zavala y Castelo (CEDUA/COLMEX)

VIOLENCIA SOCIAL

Participantes: Arturo Alvarado (COLMEX)
Martha Cecilia Hajar Medina (Consejo Nacional para
la Prevención de Accidentes)
Carlos Javier Echarri Cánovas (CEDUA-COLMEX)
Markus Gottsbacher (International Development Research
Center)
José Alfredo Zavaleta Betancourt (Universidad
Veracruzana)
Verónica Martínez Solares (Instituto de Investigaciones
Jurídicas)
Catalina Pérez Correa González (CIDE)

JUSTICIA: RETOS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Participantes: Elena Azaola Garrido (CIESAS)

Rafael Estrada (Instituto Nacional de Ciencias Penales,
INACIPE)

Luis González Placencia (Director Académico de la
Universidad de Tlaxcala)

Guillermo Zepeda Lecuona (Profesor del ITESO,
Guadalajara)

Ana Laura Magaloni Kepler (CIDE)

Gilberto Santa Rita (IBERO)

José Antonio Guevara (Director de la Comisión Mexicana
de Derecho y Protección de Derechos Humanos)

Layda Negrete (Investigadora del World Justice Project
en México)

EDUCACIÓN: ¿POR QUÉ NO MEJORA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA?

Participantes: Pedro Flores Crespo (Universidad Autónoma de Querétaro)

Emilio Blanco (COLMEX)

Sergio Cárdenas (CIDE)

Graciela Cordero (UABC)

Frida Díaz Barriga (UNAM)

Yolanda Jiménez (UV)

Felipe Martínez Rizo (UAA)

Carlos Ornelas (UAM-X)

INTRODUCCIÓN

Agustín Escobar Latapí (CIESAS) y Fernando Cortés Cáceres (PUED-FLACSO)

¿Qué saben las ciencias sociales sobre México y qué es necesario saber en el futuro próximo? ¿Qué debates no se han resuelto, y qué investigación podría arrojar nuevos entendimientos sobre ellos? ¿Qué puede decir un grupo de alto nivel especializado en cada una de las áreas torales de la vida social mexicana, que es preciso hacer para mejorarla?

Estas fueron las preguntas que, por invitación del Consejo Consultivo de Ciencias, los suscritos planteamos a un amplio grupo de distinguidos académicos de excelencia en varias disciplinas sociales de muy diversas instituciones del país.

El resultado, que aquí presentamos, nos parece valioso y oportuno. Expresa, en primer lugar, el consenso de estos académicos sobre las preguntas cruciales que es necesario hacer, el conocimiento que hace falta profundizar, y las acciones que el Estado debe emprender para contar con mejores ciencias sociales, pero también con un país más desarrollado: con mayor prosperidad, con mejores instituciones, y en paz. Sorprende que, a pesar de múltiples diferencias de disciplina y enfoque, los expertos reunidos hayan llegado a una gran cantidad de consensos.

También es oportuno. Al iniciar la sociedad mexicana, en 2018, un nuevo periodo de reflexión sobre el rumbo del país y el Plan Nacional de Desarrollo, el documento que presentamos representa un insumo que, sobre la base de investigaciones rigurosas, permite comprender lo que necesitamos hacer. Al difundirlo, esperamos que forme parte de dicha reflexión.

Desde 2012, la Academia Mexicana de Ciencias, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Consejo Consultivo de Ciencias iniciaron un

proyecto que diagnosticara el estado de la ciencia mexicana y detectara áreas de oportunidad para su desarrollo y el del país.

La primera fase de este diagnóstico consistió en la realización de 96 mesas redondas entre 2013 y 2014, en todo tipo de instituciones de educación superior y ciencia en México. La serie de monografías “Hacia dónde va la ciencia en México” publicada por los convocantes recupera las presentaciones y los resultados de estas mesas.

Al año siguiente, en 2015, esta iniciativa entró en una segunda fase. El r. Jorge Flores, coordinador a la sazón del Consejo, solicitó a expertos y titulares institucionales en algún campo científico que organizaran cada uno un foro donde un amplio conjunto de expertos nacionales e internacionales definieran muy sintéticamente el estado del saber y los nuevos temas y caminos que era necesario explorar. De esta manera, se organizaron foros nacionales sobre psiquiatría, física, ingeniería, y ciencias sociales.

Para llevar a cabo el foro sobre ciencias sociales, el Consejo Consultivo invitó a Agustín Escobar Latapí (CIESAS) y a Fernando Cortés Cáceres (PUED-FLACSO), quienes a su vez procedieron a convocar a destacados científicos sociales.

La respuesta fue entusiasta y comprometida, y casi todos los participantes llegaron con una ponencia preparada para su discusión. Los coordinadores propusimos los temas / preguntas, pero los responsables de cada tema y los participantes eran libres de modificarlas.

Jaime Ros (UNAM) coordinó el grupo que se preguntó por qué no crece más la economía mexicana; Gerardo Ordóñez (COLEF) y Enrique Valencia (UdG) dirigieron la discusión sobre política social, pobreza y desigualdad; Rosario Cárdenas (UAM-X) organizó la discusión sobre las transformaciones demográficas y su relación con el bienestar de la población; Gonzalo Saraví (CIESAS), el grupo que se enfocó en opciones de vida para la juventud en México; Arturo Alvarado (COLMEX), el de violencia social; Elena Azaola (CIESAS) coordinó la discusión sobre retos y perspectivas del sistema de justicia; finalmente, Pedro Flores (UAQ) dirigió la discusión titulada ¿por qué no mejora la calidad de la educación básica?

Los coordinadores de este foro deseamos agradecer al Consejo Consultivo de Ciencias, a la Academia Mexicana de Ciencias, a CONACYT y a las instituciones coeditoras por su apoyo para organizar el foro y para lograr la difusión de sus resultados.

1. ¿POR QUÉ NO CRECE LA ECONOMÍA MEXICANA?

Jaime Ros

INTRODUCCIÓN

La explicación de por qué no crece la economía mexicana es compleja y multidimensional; además, entre los especialistas no hay consenso en el diagnóstico. Algunos plantean que el origen está en las reformas estructurales, otros en el financiamiento, también hay quienes priorizan el papel de la infraestructura, otros apuntan a la baja tasa de inversión física y no faltan quienes ponen el acento en las carencias de capital humano. En general, los estudios analizan el papel de dichos factores de manera aislada, por lo que sería fundamental investigar el problema tomando en cuenta la interrelación entre ellos.

El problema se debe, en parte, a la falta de rentabilidad de inversiones por la apertura al comercio y el movimiento de capitales impulsado por la política cambiaria. En efecto, la tendencia a la apreciación cambiaria inhibe la inversión privada en los sectores de bienes comerciables. Además la política de apreciación del peso frente al dólar estaría atada al régimen de metas de inflación que caracteriza a la política monetaria.

La baja inversión pública, un legado de la crisis de la deuda de 1982, y el ajuste fiscal que le siguió, es uno de los elementos explicativos del déficit de infraestructura actual y el rezago del sur del país. Además, la baja carga fiscal impide elevar la inversión pública y mejorar los servicios públicos básicos, producto a su vez de una trampa fiscal que interactúa con el estancamiento.

También concurre la debilidad del mercado interno a la explicación del raquítico crecimiento económico, consecuencia de una desigualdad alta, y quizá creciente, en la distribución del ingreso y la riqueza. La desigualdad y el estancamiento interactúan entre sí a través de varios mecanismos. El problema pareciera radicar más en el hecho que privilegia el financiamiento al consumo sobre el de la actividad productiva.

Las mediciones de productividad son cuestionables pero apuntan en la misma dirección: la productividad de largo plazo en la agricultura crece, también en la mayoría de las manufacturas, y cae la del sector terciario. Este último ha reducido la productividad promedio y es el sector que más empleo absorbe. Es necesario investigar con más detalle la caída de la productividad del sector servicios.

Suele argumentarse que el pobre desempeño de la productividad es una consecuencia de los incentivos a la informalidad generados por el sistema mixto de seguridad social que grava el trabajo formal, a través de la seguridad social contributiva, al mismo tiempo que subsidia la informalidad a través de programas no contributivos. Sin embargo, empíricamente, el efecto de estos programas no es muy significativo.

También se pone el acento de la falta de dinamismo en la productividad y en las rigideces en el mercado de trabajo, enfatizando el marco regulatorio así como el origen institucional de las fallas micro en estos mercados. Vale la pena decir que el mercado de trabajo mexicano es relativamente flexible: tiene el salario mínimo real más bajo de América Latina, baja y decreciente tasa de sindicalización, costos laborales no salariales relativamente reducidos. El único aspecto en que es rígido se refiere a la legislación sobre el costo del despido y aún en este campo hay una gran distancia entre diseño legal y desempeño real. Además, no está clara la relación teórica y empírica entre rigideces institucionales y desempeño de la productividad.

Probablemente la falta de financiamiento a pequeños productores sea uno de los factores que explica el hecho de que sean escasas las transiciones hacia empresas de mayor tamaño a través del tiempo.

En el país, la proporción de la inversión con respecto al producto no es tan baja, por lo que el interés en esta línea de explicación a la interrogante

de por qué la economía mexicana no crece debería centrarse más bien en la asignación de la inversión, más que en su nivel.

A pesar de ello hay que consignar que la tasa de acumulación del capital cae desde 1982 y no se recupera, lo cual requiere ser explicado. Una hipótesis que habría que investigar es la ruptura entre el sector real y el sector financiero. También debe explicarse la reducción de la inversión pública.

Se conoce menos de la asignación de la inversión que de su nivel. Dada la importancia del sector servicios debiera investigarse más la asignación de la inversión en éste.

Será necesario profundizar el conocimiento de las determinantes de la sobrevaluación, dado que la tendencia a la apreciación cambiaria inhibe la inversión privada en los sectores de bienes comerciables, y que la apreciación del peso frente al dólar es parte constitutiva del régimen de metas de inflación que caracteriza a la política monetaria. Una consecuencia de tal política es que la sobrevaluación dirija la inversión a servicios de menor productividad.

Además, será necesario investigar la relación entre acumulación, rentabilidad y productividad, que no parece ser tan clara.

Tampoco es clara la relación entre educación y productividad. La evidencia sugiere que, en realidad, hay una sobreoferta de capital humano en la economía mexicana y que este no constituye una restricción efectiva al crecimiento. La acumulación de capital humano ha sido muy rápida en las últimas tres décadas.

En esta línea de trabajo será necesario estudiar los problemas de calidad de educación básica, deserción en la educación media, media superior y superior, así como la aparente desconexión con el sector productivo.

Otro de los factores que podrían explicar la baja productividad es la baja inversión en investigación y desarrollo. En este campo existen varios problemas tales como vínculos débiles entre investigación y desarrollo entre los sectores público y privado. A lo que habría que agregar la desvinculación entre las universidades y el sector productivo.

Otro elemento que tiene incidencia sobre el crecimiento económico es la ausencia de un estado de derecho, lo que entre otras cosas se refiere a la debilidad del Estado para hacer cumplir los contratos y la falta de imperio

de la ley. A este respecto cabe mencionar tres aspectos relevantes: uno es la debilidad institucional para llevar a cabo políticas industriales de crecimiento debido a que su capacidad ha sido desmantelada en las últimas tres décadas. Otro es la ola de violencia asociada al crimen organizado, que evidentemente ha tenido efectos adversos en el crecimiento. Finalmente está el tema de la corrupción que sin duda no es nuevo y difícilmente puede ser un factor explicativo importante pero que algunos juzgan como un problema que se agudiza y que recrudece la trampa fiscal en la que México se encuentra.

PRIORIDADES DE INVESTIGACIÓN

De las consideraciones anteriores surgen las siguientes prioridades de investigación:

Prioridad 1: entre el crecimiento de los factores y de la productividad, los ejercicios de contabilidad del crecimiento sugieren que esta última es el factor más importante para el crecimiento. En realidad no se conoce la interacción entre acumulación de factores y productividad, por lo cual debe investigarse. Línea de investigación posible: efectos de la productividad en la inversión vía la rentabilidad y efectos de la inversión en la productividad vía rendimientos crecientes a escala, cambio técnico incorporado y absorción de empleo en sectores de baja productividad.

Prioridad 2: los determinantes de la inversión pública y su asignación deben ser investigados. La falta de inversión pública es posible causa de la expansión del sector de baja productividad. Al parecer, las reformas estructurales no resuelven el problema.

Prioridad 3: debe investigarse la conexión entre desigualdad y crecimiento. Alta desigualdad genera baja acumulación de capital humano, mercado interno débil, concentración del poder, distorsión de instituciones. A su vez, el lento crecimiento perpetúa los bajos salarios y tiende a concentrar

las ganancias de productividad en los beneficios. No hay suficiente evidencia en torno a estos temas.

PROBLEMÁTICAS CLAVE

- La explicación es compleja y multidimensional. Incluye temas como las reformas estructurales, el financiamiento, la infraestructura y el capital humano. Sin embargo no hay consenso en torno a estos temas.
- Parte del problema es la falta de rentabilidad de inversiones por apertura al comercio y al movimiento de capitales, por la política cambiaria, la falta de inversión pública y el financiamiento al consumo más que a la actividad productiva. Se debe investigar el margen de manobra con respecto a organismos internacionales.
- Las mediciones de productividad son cuestionables pero apuntan en la misma dirección: la productividad de largo plazo en la agricultura crece, así como en la mayoría de las manufacturas mientras que la del sector terciario va en descenso. Este último ha reducido la productividad promedio y es el sector que más empleo absorbe. Es necesario investigar con más detalle la caída de la productividad del sector servicios e indagar en torno a las explicaciones multifactoriales, entre las cuales destaca la falta de rentabilidad de la inversión.
- El tamaño de empresa en el sector terciario debe ser explicado. Existe poca transición hacia empresas mayores, lo que probablemente está relacionado con la falta de financiamiento.
- La expansión de la informalidad podría explicar la caída de la productividad. Dicha expansión requiere ser explicada.
- La transición de la agricultura a los servicios, con bajo movimiento hacia la manufactura, explica la expansión poco productiva de éstos. En este sentido se requiere investigar la falta de inversión en manufacturas.
- La proporción de la inversión con respecto al producto no es tan baja. Debe investigarse la asignación de la inversión más que el nivel. Sin embargo, es necesario explicar por qué la tasa de acumulación del

capital cae desde 1982 y no se recupera (hipótesis de la ruptura sector real-sector financiero). También debe ser explicado el fenómeno de la caída de la inversión pública.

- Se conoce menos la asignación de la inversión que su nivel en el sector servicios, por lo que Se debe investigarse más sobre la asignación de la inversión en dicho sector.
- La sobrevaluación dirige la inversión a servicios de menor productividad. Hay que investigar las causas de la sobrevaluación.
- Se debe investigar la relación entre acumulación, rentabilidad y productividad que no parece ser tan clara.
- La relación entre educación y productividad no es clara y debe investigarse. Problemas: calidad de educación básica, deserción educación media, en media superior y superior aparente desconexión con el sector productivo.
- Es importante investigar la baja inversión en investigación y desarrollo como determinante de la baja productividad. Existen varios problemas: vínculos débiles entre investigación y desarrollo, y entre los sectores público y privado. También existe desvinculación entre las universidades y el sector productivo.
- Debe investigarse el impacto de la falta de un estado de derecho sobre el crecimiento, en especial la falta de seguridad jurídica en los contratos y su ejecución. Existen instituciones mercantiles mal diseñadas, débiles, y una estructura de educación del derecho que favorece la corrupción.

2. POLÍTICA SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD: UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia

INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años, la construcción de un estado de bienestar en México pasó de ser un proyecto nacional inconcluso, en términos de sus responsabilidades no cubiertas, a otro con una posición deliberadamente limitada en cuanto a la definición de objetivos y alternativas de inclusión social. Este modelo de protección social recortado y auto limitado, vinculado a las reformas económicas de mercado, es incapaz de reducir la desigualdad y la pobreza, como lo demuestran los informes oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Para corregir el rumbo, para retomar el camino hacia una sociedad más integrada y más justa, es necesario emprender una revisión profunda de la política social con el fin de reorientarla a cumplir los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que recomienda la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para crear sistemas de bienestar no excluyentes, de calidad y con capacidad para contribuir a la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Esta tarea requiere del impulso de un conjunto de transformaciones de diversa índole, adaptadas a las particularidades por las que atraviesa cada componente de la política social, pero con el propósito común de ajustar, como lo propone la CEPAL, el diseño, financiamiento, provisión y regulación de las políticas a los principios de universalidad (ofreciendo protección a todos los habitantes del país, sin excepción), solidaridad

(distribución progresiva de los costos y acceso a los servicios sin importar las posibilidades contributivas) y eficiencia (capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos). Como afirma dicho organismo, una reforma de esta naturaleza no contradice la aplicación de criterios de selectividad en la distribución de recursos públicos entre los pobres, pero éstos deben ser entendidos no como una política social en sí misma sino como “una condición para hacer más eficaz la universalización”. Tampoco se opone a la participación de agentes privados o a la introducción de mecanismos de competencia y mercado, aunque en cualquier caso éstos deben estar sometidos a una regulación pública que garantice la eficiencia en el uso de los recursos y favorezca la equidad.

Dadas las limitaciones de nuestro actual sistema de protección social, es evidente que la universalización, en los términos reconocidos en el mandato constitucional, resulta un asunto que por su envergadura y complejidad requiere plantearse en un horizonte de largo plazo y en concordancia con los avances en materia de empleo y política fiscal. Una estrategia encaminada a desarrollar un universalismo básico¹ podría ser el primer paso en el camino hacia un sistema de protección social integral.

En esta medida, el mayor desafío de la política social radica en la formulación de una estrategia que sea capaz de impulsar cambios institucionales fincados sobre una base financiera sustentable y equitativa, y en la perspectiva de ofrecer oportunidades de inclusión o de eliminar las restricciones que obstaculizan a millones de ciudadanos el acceso a los beneficios del desarrollo (solidaridad). Considerando las dimensiones de este proyecto, debemos esperar que la transformación de las instituciones y de la propia sociedad en el tránsito hacia un Estado del bienestar avanzado se presente de manera gradual y con apego a una adecuada selección de prioridades.

A la comunidad científica del país le corresponde asumir un compromiso más decidido en la formulación de propuestas que impulsen la agenda de reformas necesarias y faciliten la adecuada selección de prioridades que las finanzas nacionales permitan.

1 Entendido como cobertura de prestaciones básicas de alcance universal; esto es: que llegue a toda la población como un derecho de ciudadanía, cuya calidad y usufructo estén garantizados por el Estado.

TEMAS TRANSVERSALES

Política social y política económica: la necesaria convergencia

• Diagnóstico

La economía nacional inició ya su cuarta década de débil crecimiento. Las reformas estructurales que iniciaron hace 30 años con la apertura comercial no han logrado el dinamismo económico prometido ni el desempeño social augurado (más y mejores empleos, disminución de la pobreza).

Los objetivos de las políticas económicas desde los años ochenta se han centrado en avanzar en las reformas estructurales, con un enfoque de mercado, y en mantener algunas variables macroeconómicas en la estabilidad (en especial la inflación).

La baja carga fiscal, en contextos de búsqueda de estabilidad, ha sido freno estructural permanente al incremento de los gastos sociales y a la universalización de los servicios sociales esenciales. El vínculo de las políticas económicas con las políticas sociales se ha centrado en una persistente política salarial restrictiva, con salarios mínimos reales en fuerte baja durante este periodo, con políticas sociales focalizadas de bajo costo y con limitados servicios. Es notable así la ausencia de un proyecto de desarrollo en el que se integren el crecimiento económico, el progreso en los derechos sociales, la disminución de la desigualdad y la inserción internacional asociada a dinamismo interno.

• Líneas de investigación

1. Convergencias y divergencias de las políticas social y económica.
2. Dinamismo económico y políticas sociales en perspectiva comparada.
3. Salarios mínimos y desigualdad social.
4. Calidad del empleo y mercados de trabajo incluyentes.
5. Políticas sociales redistributivas.
6. Desempeño social de las reformas estructurales 1985-2015.
7. Políticas fiscales para consolidar la garantía de derechos a través de las políticas sociales.

Régimen de bienestar (o sistema de protección social en general)

• Diagnóstico

Históricamente el régimen de bienestar mexicano se caracterizó por ser conservador y segmentario en el ámbito de la seguridad social (articulado en torno al empleo formal), asistencialista o excluyente en tramos importantes de los sistemas de salud y educación, y fuertemente familiarista en el ámbito del cuidado. Su funcionamiento generó fragmentación y desigualdad social (diferencias en los derechos, acceso y calidad de bienes y servicios ofrecidos a distintos grupos sociales).

En el contexto de la liberalización económica, la política social se residualizó (acciones focalizadas en los más pobres basadas en prueba de medios y condicionalidades) y generó mayor segmentación institucional con un efecto paradójico: garantizar protección mínima a los más pobres y al mismo tiempo reproducir e incrementar la segmentación institucional y con ello la desigualdad en el acceso a la protección social.

Es necesario discutir una agenda que privilegie la unificación de los sistemas de bienestar y la cobertura de prestaciones básicas de alcance universal, como un derecho de ciudadanía, cuya calidad y usufructo estén garantizados por el Estado.

• Líneas de investigación

1. La reconfiguración de los paradigmas de bienestar.
2. El régimen de bienestar mexicano en perspectivas histórica y comparada (con los casos de Europa y Latinoamérica).
3. Avances y retos en la protección universal de derechos fundamentales de bienestar social.
4. El financiamiento del Estado de bienestar.
5. Cohesión social, ciudadanía y participación social.
6. Efectos regresivos de las políticas sociales.
7. Desarrollo de políticas e instituciones de cuidado.

Política social y desigualdades (económicas, de género, generacionales, territoriales, etc.).

• **Diagnóstico**

En la sociedad mexicana predominan desigualdades históricas, estructurales y persistentes, especialmente en términos de la obtención, uso y transformación de recursos en mejores condiciones de vida. En general, las políticas sociales no han logrado revertir las desigualdades, y en algunos casos las acentúan.

La desigualdad de la distribución del ingreso es la más estudiada con impacto en las políticas de superación de la pobreza. Sin embargo, poco se ha trabajado acerca de la desigualdad de patrimonio por dificultad de acceso a la información. En términos territoriales, se expresa en una geografía de la pobreza (p.e. sureste vs noroeste, rural vs. urbana), pero también al interior de las ciudades entre zonas opulentas y marginadas. Otras formas de desigualdad de interés para la agenda de investigación son la desigualdad de género, por origen étnico y por grupos de edad.

• **Líneas de investigación**

1. Reconfiguración de los paradigmas de la desigualdad.
2. Dimensiones de la desigualdad social.
3. Desigualdad de ingreso y patrimonio.
4. Desigualdad de género.
5. Desigualdad territorial.
6. Desigualdad generacional.
7. Desigualdad por origen étnico.
8. Desigualdades en el acceso a bienes y servicios sociales.
9. Desigualdades en las cuentas fiscales.

Superación de la pobreza, exclusión social y atención a grupos vulnerables

• Diagnóstico

El combate a la pobreza no muestra progresos importantes en los últimos años. Los indicadores señalan un deterioro significativo en las etapas de recesión económica. El indicador de pobreza urbana se ha vuelto más sensible a los movimientos negativos de las variables macroeconómicas.

La pobreza extrema satura el discurso oficial, reconociendo de facto la incapacidad gubernamental para solucionar las desigualdades permanentes o estructurales, que se juzgan más dependientes del ciclo económico que de las posibilidades correctoras del Estado.

Uno de los mayores pendientes es la transversalización de la perspectiva de género en la política social. Los programas anti-pobreza requieren un enfoque de género que considere los obstáculos adicionales que enfrentan las mujeres, como son la sobrecarga de trabajo, reducidas alternativas para generar ingresos, devaluación de su fuerza de trabajo, limitada autonomía y libertad de movimiento, así como los riesgos de sufrir violencia.

• Líneas de investigación

1. Articulación entre pobreza, desigualdad y crecimiento.
2. Políticas y programas de superación de la pobreza.
3. La lucha contra la pobreza urbana.
4. Clientelismo, ciudadanía y políticas contra la pobreza.
5. La perspectivas de género, generacional y étnica en el estudio, diseño, implementación y evaluación de los programas de superación de la pobreza.
6. Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza.
7. Medición de la pobreza y caracterización de la misma a partir de abordajes cualitativos
8. Nuevos riesgos sociales que enfrenta la población vulnerable (violencia, narcotráfico, desplazamientos, cambio climático, abandono).

9. Los procesos de exclusión social contemporáneos y su relación con el bienestar emocional y social de las personas.

POLÍTICAS SECTORIALES

Educación: cobertura, aprovechamiento y calidad educativa.

• Diagnóstico

La política educativa ha tenido como objetivo elevar la escolaridad, ampliando la matrícula del sistema educativo. Sólo recientemente, el tema de la calidad adquirió relevancia. Este cambio se acompaña de una discusión que pone en duda el papel de la formación educativa para el bienestar social y el crecimiento económico, y que es motivada por el mal funcionamiento del sistema educativo: bajo aprovechamiento escolar y creciente desempleo de los jóvenes egresados.

A estos problemas se suman otras tareas inconclusas, como impulsar la educación intercultural bilingüe para los pueblos indígenas, facilitar la inclusión de personas con discapacidad, promover la equidad y paridad de género y apoyar la integración de niños y jóvenes desfavorecidos

• Líneas de investigación

1. Cobertura educativa y oportunidades de acceso a la educación (en general y por género, condición socioeconómica, discapacidad, origen étnico, etc.).
2. Políticas para mejorar, evaluar y certificar la calidad de la educación básica y media superior.
3. Políticas de evaluación y acreditación universitarias.
4. Educación, mercados laborales y estratificación ocupacional.
5. Educación y movilidad social.
6. Educación y transversalización de la perspectiva de género en la educación.

7. Educación comunitaria e intercultural.
8. Estrategias de educación y formación de niños y jóvenes desfavorecidos.
9. Análisis del desempeño a las políticas de escolarización.
10. Gasto público y financiamiento privado en educación.

Salud: estratificación y calidad de los servicios

♦ Diagnóstico

Con la crisis de los años ochenta se implementaron reformas al sistema de salud, entre las que destacan la propuesta de integración de instituciones de salud públicas y privadas en un sistema regulado por el Estado, la descentralización de los servicios sociales a los estados y la focalización de programas sociales de asistencia a los más pobres.

Posteriormente otras iniciativas cristalizaron en la creación del Seguro Popular y el Sistema de Protección Social en Salud para no derechohabientes (muchos de ellos ligados a la economía informal). A pesar de importantes avances en la cobertura de los servicios de salud, la segmentación del sistema se incrementó, su funcionamiento es poco coordinado y reproduce la tendencia a fragmentar a los beneficiarios ofreciendo servicios desiguales en términos de calidad y garantizando formas de protección desiguales. Adicionalmente, algunos tramos del sistema están fuertemente mercantilizados, sin una regulación estatal eficaz.

♦ Líneas de investigación

1. Análisis de paradigmas de universalización del derecho a la salud.
2. Estudios sobre la conformación histórica del sistema de salud.
3. Análisis de los retos para la unificación del sistema de salud.
4. Investigaciones sobre la estratificación y heterogeneidad de la calidad de los servicios de salud.

5. Estudios sobre exclusión y desigualdad en el acceso a la salud.
6. Estudios sobre el impacto de la transición demográfica y cambio epidemiológico en las políticas de salud pública.
7. Estudios comparados de reformas a sistemas de salud en América Latina.
8. El financiamiento y la descentralización de los servicios de salud.
9. Análisis del papel de los servicios privados de salud en un sistema unificado universal.
10. Política binacional de salud en la frontera México-EU.
11. Salud comunitaria.

PENSIONES: UNIVERSALIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD FINANCIERA.

♦ Diagnóstico

Las últimas reformas al sistema de pensiones alargaron los años de trabajo, la edad de retiro, aumentaron el monto de las cotizaciones para los trabajadores del sector público y aprobaron una pensión mínima garantizada para los que cumplan los requisitos establecidos. La reforma a las pensiones cambió el sistema de beneficio definido por el de capitalización individual de administración privada, con el declarado propósito de salvaguardar la integridad del sistema de pensiones, pero el nuevo sistema, ha dejado afuera a más de 70 millones de mexicanos [Coneval, 2015], ofrece bajas pensiones que representarán el 24 por ciento de su salario base de cotización y se prevé que sólo un 20 por ciento de los que algunas vez cotizan logren una pensión. La falta de seguridad económica en la vejez continúa siendo un asunto pendiente agudizado por el lento crecimiento de la economía, los bajos salarios y la creciente informalidad laboral. Las pensiones universales con financiamiento fiscal, que se ofrecen a la población excluida, otorgan ayudas en efectivo muy inferiores al costo de la canasta alimentaria. El seguro de desempleo es una añeja demanda. Su creación en el D.F.

es un avance prometedor, aunque por el momento insuficiente.

• Líneas de investigación

1. El dilema de la seguridad social en México: ¿Estado social o Estado subsidiario?
2. La reforma al sistema de pensiones y sus diferentes regímenes.
3. Las reformas necesarias y pendientes de la seguridad social.
4. Transiciones demográficas y pensiones.
5. La dinámica de los mercados de trabajo y la seguridad social.
6. Seguro de desempleo.
7. Fuentes de financiamiento de la seguridad social (incluye equidad y viabilidad de los sistemas de aseguramiento).

*Vivienda: rezago habitacional, servicios públicos
y entorno urbano*

• Diagnóstico

Las políticas de vivienda de los últimos años ofrecen productos hipotecarios con criterios financieros para los asalariados de bajos ingresos, pero no atienden la demanda habitacional de las mayorías que viven en pobreza, ni alteran las marcadas desigualdades territoriales que prevalecen en el país.

Las familias pobres que logran acceder a este mercado tienen que reducir gastos en otras necesidades para cumplir con el pago de su deuda, lo cual las coloca en situaciones de vulnerabilidad. La producción social de vivienda y los programas gubernamentales de mejoramiento habitacional y de espacios públicos son opciones limitadas frente a las necesidades y carencias de los sectores populares. En las periferias urbanas se advierten intensos procesos de desigualdad y segregación residencial en masivos barrios auto producidos o de vivienda de interés social. La lejanía del centro urbano genera o amplifica condiciones de pobreza estructural al aumentar

los gastos de transporte y el acceso a los servicios, gastos que se suman al pago de las cuotas para adquirir la vivienda en propiedad.

• Líneas de investigación

1. Pobreza, desigualdad social y condiciones de habitabilidad (desigualdades regionales, calidad de la vivienda, segregación residencial y servicios públicos).
2. Sistemas de producción, acceso y mejoramiento de la vivienda popular (en propiedad, en renta, apoyo a la producción social y mejoramiento de la vivienda) e identificación del rezago habitacional (el submercado de vivienda para las familias jóvenes y hogares de jefatura femenina).
3. El análisis regional y local de la oferta, demanda, calidad y uso del equipamiento y los servicios públicos.
4. El papel de los gobiernos locales en las políticas de vivienda del Estado mexicano.
5. El mercado protegido de vivienda de interés social (derecho a la vivienda, intereses inmobiliarios y política habitacional).
6. Diseño, acción y evaluación de las políticas habitacionales de los organismos de vivienda de interés social (INFONAVIT, FOVISSSTE, SHE, FONHAPO).
7. Conflictos urbanos y organizaciones sociales de los demandantes de vivienda social.
8. Viviendas deshabitadas y rescate del parque habitacional.
9. Condiciones de habitabilidad y salud en el medio urbano y rural.
10. Condiciones de habitabilidad, espacio público y seguridad ciudadana en las ciudades mexicanas.

PROGRAMA DE ACCIÓN

- Fortalecimiento de redes nacionales de investigación en política social, pobreza y desigualdad. Explorar la vinculación de las redes ya existentes con el modelo de centro mexicano de innovación, así como con el

programa de redes temáticas. Fortalecer la articulación de las redes nacionales con redes internacionales de conocimiento en las áreas de política social, desigualdad y pobreza.

- Impulsar estudios en torno a las instituciones públicas de bienestar y los procesos de reforma que han experimentado a lo largo de los últimos 30 años.
- Propiciar el acceso a información y a bases de datos gubernamentales en materia fiscal y en áreas de la política social donde los avances son insuficientes, como el caso de las pensiones y de las encuestas sobre el uso del tiempo y corresponsabilidad social, entre otras.
- Mayor financiamiento para la investigación y la difusión de los resultados, en especial la publicación de un *journal* mexicano en política social con alcance internacional.
- Conformación de un grupo multidisciplinario en CONACYT que dé seguimiento a las agendas de investigación en ciencias sociales resultantes del foro “Hacia dónde va la ciencia”.
- Favorecer el estudio de las políticas sociales vinculadas a las dinámicas de desigualdad en sus diferentes dimensiones y a partir de la perspectiva del universalismo básico.
- Propiciar estudios comparativos y enfoques longitudinales en las investigaciones sobre políticas sociales.
- Impulsar estudios sobre el cuidado como problema de frontera y desde el marco de los derechos sociales.
- Favorecer estudios de política social que vinculen transversalmente diversos ejes de desigualdad, como género, etnia y generación, así como también desde un enfoque territorial.
- Fortalecer los vínculos de las comunidades académicas en lo que respecta al diseño de encuestas y al uso de las bases de datos resultantes, al interior de las principales instituciones generadoras de información (INEGI, CONEVAL, CONAPRED, etc.)
- Fortalecer la autonomía de las instituciones generadoras de información y de evaluación de políticas sociales (en especial Coneval), para evitar la posible partidización.

3. TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS Y BIENESTAR DE LA POBLACIÓN

Rosario Cárdenas

PRIORIDADES DE INVESTIGACIÓN

Transformaciones en la estructura de la población y sus implicaciones sociales y económicas

El conocimiento de las características básicas de la población tales como su estructura por edad o sexo, su ubicación en el territorio, los cambios en su volumen y el ritmo al cual suceden éstos es un insumo fundamental para la planeación de las acciones gubernamentales y la evaluación de sus resultados.

Un elemento central para el desarrollo de los trabajos de investigación en esta área es el reconocimiento de la heterogeneidad social, demográfica y cultural del país, la cual se expresa tanto en desigualdades y pobreza como en dinámicas poblacionales claramente diferenciadas por grupo social y por unidades geográficas. Particular atención exigen tanto el estudio de las poblaciones indígenas como el cruce entre prospectivas demográficas y necesidades en materia de seguridad social.

La adopción de una política de población centrada en la armonización del crecimiento demográfico como un elemento coadyuvante al desarrollo de la sociedad ha resultado en una modificación en los niveles de fecundidad como en la composición etaria. Aunado a lo anterior se ha registrado una mejora de la longevidad promedio de los mexicanos lo que ha derivado en un rápido proceso de aumento de la proporción de

adultos mayores, hecho que por sí mismo plantea nuevos desafíos a la sociedad. A manera de ejemplo de la trascendencia de este fenómeno en la sociedad se estima que en 2030, 15 por ciento de la población tendrá 60 años o más, y para 2050 casi uno de cada cinco mexicanos estará en dicho grupo de edad.

Entre los aspectos que es indispensable contemplar se encuentran la implementación de estrategias efectivas conducentes a un envejecimiento saludable, un sistema universal de pensiones, la puesta en práctica de mecanismos de corresponsabilidad social que permitan proveer apoyos para la atención de grupos poblacionales con mayor necesidad (personas con discapacidad, niños y adolescentes, adultos mayores).

CONFORMACIÓN, TAMAÑO Y DINÁMICA DE LAS FAMILIAS

Pese a la importancia que tiene el estudio de la composición y cambios en el tamaño y la caracterización del ciclo de vida de las familias, éste no ha sido un tema suficientemente examinado desde la óptica de los estudios de población.

Para el caso de México, la tendencia observada hacia un aumento en el número de familias extensas, la persistencia de un patrón de entrada temprana en unión y el incremento de la fecundidad en edad adolescente son todos aspectos de gran relevancia cuyo análisis permitiría, por un lado, ampliar la comprensión de fenómenos fundamentales en la construcción de la sociedad y ayudar a la definición de políticas públicas orientadas a revertir desigualdades y prevenir la ocurrencia de condiciones de vulnerabilidad, como la violencia doméstica, y contribuir al avance de la igualdad de género.

Un aspecto adicional al cual contribuye el análisis de la dinámica de las familias desde la perspectiva poblacional es a generar insumos de gran valía para el diseño y la evaluación de políticas públicas en ámbitos tales como vivienda, empleo, centros infantiles.

Por otra parte, distinguir la existencia y funcionamiento de redes de apoyo familiares y no familiares complementa los esfuerzos encaminados

a comprender y fortalecer la cohesión social y el sentido de pertenencia a una comunidad.

DISTRIBUCIÓN Y MOVILIDAD TERRITORIALES DE LA POBLACIÓN

Si bien los patrones de migración interna e internacional son los aspectos vinculados a la movilidad territorial de la población que con más frecuencia han sido estudiados, la valoración de los factores que inciden en la movilidad, las características de los lugares de origen y destino, y las implicaciones de los flujos en dimensiones, como los procesos de urbanización, los mercados laborales, los servicios públicos, la vivienda, la separación, composición o recomposición familiar y la salud mental son aspectos igualmente trascendentes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El análisis integral de los flujos de movilidad territorial de las poblaciones humanas proporciona elementos para esclarecer si éstos contribuyen a generar o reproducir desigualdades sociales o económicas.

Para el caso de México, además, el seguimiento estrecho de los flujos migratorios internacionales permite apreciar procesos emergentes como la migración de retorno, la migración de tránsito y la inmigración.

Cambios recientes en los factores asociados a movimientos migratorios internos, como los relacionados con la inseguridad o vinculados al cambio climático, subrayan la exigencia de considerar conjuntamente los aspectos estructurales macro y micro que intervienen en la decisión de migrar. Los resultados obtenidos servirán como insumo para el diseño de políticas que promuevan el desarrollo con equidad.

CONDICIONES DE SALUD Y SATISFACCIÓN DEL DERECHO A ÉSTA

El examen de las condiciones de salud en México muestra, desde el ángulo de la mortalidad, el amplio predominio de las enfermedades no transmisibles como causa de la mayoría de los fallecimientos que ocurren en el país. Sin embargo, el estudio de la morbilidad denota un panorama en el cual las

carencias en materia preventiva se traducen en una gran demanda de atención por condiciones cuya magnitud de registro, dado el nivel de desarrollo económico promedio prevaleciente a nivel nacional, debiera ser menor. Ambas manifestaciones de los procesos de salud (mortalidad y morbilidad) dan cuenta y son resultado de las desigualdades sociodemográficas observadas entre grupos sociales, regiones, etc.

La construcción de escenarios de salud desde una perspectiva demográfica es un insumo crítico para identificar los efectos que tendrá la dinámica de enfermedades específicas tanto en el bienestar de la población como en la demanda de servicios, y potencialmente sobre indicadores esenciales como la esperanza de vida al nacimiento.

Las necesidades en materia de salud reproductiva plantean varios desafíos. Por una parte es indispensable avanzar en el estudio de la sexualidad como un componente que trasciende la etapa reproductiva. Ello permitirá atender de mejor manera las exigencias que plantea una educación sexual oportuna, suficiente y adecuada a cada etapa de la vida. Adicionalmente, posibilita reconocer la importancia de atender los requerimientos asociados al climaterio en hombres y mujeres, coadyuvando con ello a mejorar su bienestar.

Otros aspectos inscritos en el ámbito de la salud sexual y reproductiva que demandan mayor atención son el estudio de la dinámica de las infecciones de transmisión sexual incluyendo el VIH/SIDA. El acceso diferenciado a los servicios médicos constituye un aspecto de gran preocupación para el mejoramiento del estado de salud de las poblaciones y de justicia social, en cuanto éste refleja ejercicios dispares del derecho a la salud.

Existen áreas específicas asociadas con esta problemática para la cuales se carece de suficiente información estadística. La salud reproductiva de los hombres es un espacio que esencialmente continúa sin ser examinado en el país. De igual forma es imprescindible ahondar en la comprensión del fenómeno de la fecundidad en edad adolescente e indagar acerca de los factores que subyacen a la fecundidad no deseada, particularmente con respecto a los posibles obstáculos al ejercicio del derecho a una reproducción planeada y al papel de los servicios de anticoncepción y sus características en cuanto a organización y gama de métodos ofertados.

TRABAJO, CIUDADANÍA Y DESARROLLO

Un primer aspecto que hace necesario retomar el análisis de la condiciones de trabajo en la sociedad es, por una parte, reconocer que éste incluye tanto las actividades remuneradas como las no remuneradas y que el desarrollo de ambas es igualmente importante. Por la otra, que el trabajo se relaciona con el uso del tiempo de las personas y que la manera cómo se distribuye el tiempo para realizar las distintas tareas que ocupan a los individuos se traduce en desigualdades o condiciones de vulnerabilidad que impactan la calidad de vida de la población.

Adicionalmente, el trabajo debe ser estudiado bajo una perspectiva de etapas de la vida; por ejemplo, el trabajo infantil y los retos para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral como fenómenos que puntualizan rezagos o desigualdades en la sociedad, al tiempo que permiten explorar los efectos que éstos tienen sobre, por ejemplo, los esquemas de protección social o lo que reflejan acerca del derecho a un empleo digno.

ACCIONES PROPUESTAS PARA ACOMETER/AVANZAR LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN EN LAS PROBLEMÁTICAS SEÑALADAS

a) Redes de colaboración multidisciplinaria e interinstitucional

Se propone la organización de redes de colaboración interinstitucional organizadas en torno a grupos de trabajo multidisciplinarios que de manera específica exploren, en primera instancia, aspectos de alguna de las problemáticas señaladas, con el objetivo en el mediano y largo plazo tender puentes entre los distintos temas.

La conformación de estos espacios de investigación no requiere la dotación de infraestructura específica pero sí el apoyo para generar espacios de encuentros periódicos que posibiliten la discusión y retroalimentación de los trabajos y la difusión de los resultados en eventos y publicaciones especializadas.

b) Evaluación del alcance la información estadística disponible

La identificación y sistematización de la información estadística disponible para estudiar cada una de las problemáticas planteadas constituye un paso esencial para avanzar no solo en el conocimiento de los fenómenos que las conforman sino también para distinguir necesidades en materia de generación de datos y diseño de indicadores. El desarrollo de esta actividad redundaría en el mejoramiento de la explotación de las bases de datos disponibles y también en el desarrollo de estrategias que potencien su alcance explicativo.

4. OPCIONES DE VIDA PARA LA JUVENTUD EN MÉXICO

Gonzalo A. Saraví

INTRODUCCIÓN

Hoy existen en México más jóvenes que nunca antes: poco menos de 30 millones, según datos del último censo de población (2010)¹, los jóvenes de 15 a 29 años representan 26.4 por ciento de la población. En México, la investigación sobre este importante sector, los llamados “estudios de juventud”, ha atravesado por tres grandes etapas. La primera se caracterizó por una serie de trabajos que exploraron diversas problemáticas sociales asociadas con los jóvenes pero con un carácter ensayístico y de reflexión personal, sin una rigurosa metodología científica. A esta primera etapa, cuya virtud fue visibilizar el tema, le sigue un segundo período de emergencia y consolidación de la investigación social sobre los jóvenes. En esta etapa, cuyos inicios se remontan a los primeros años de la década de los 80, se destacan dos grandes vertientes: una de carácter eminentemente sociológico y antropológico centrada en la exploración de las culturas juveniles y los estudios culturales sobre jóvenes; y otra dominada por la socio-demografía, con un interés prioritario en las tendencias de la estructura poblacional por grupos de edad y posteriormente, en el comportamiento demográfico de los jóvenes.

1 INEGI (2010), Censo de Población y Vivienda 2010, consultado en Internet <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>, INEGI, consulta 2015.

Más allá de estas dos corrientes, desde ambas perspectivas también se desarrollaron estudios puntuales sobre otros temas como participación laboral y educación. Cabe mencionar que, desde entonces, los estudios socio-antropológicos y socio-demográficos sobre juventud han permanecido en un relativo distanciamiento, con muy poca colaboración y diálogo entre una y otra perspectiva. A partir del nuevo milenio México cuenta con una serie de encuestas nacionales sobre juventud (2000, 2005, 2010)², que combinan múltiples preguntas, tanto de tipo demográfico como de otras dimensiones sociales y culturales: trabajo, educación, participación, tiempo libre, relaciones de género, etc. Las encuestas no siempre han sido comparables y no todas cuentan con la misma rigurosidad, pero tienen la virtud de brindar una visión macro (nacional y regional) sobre diversas temáticas vinculadas a los jóvenes. Consideramos que la relativa consolidación de los estudios sobre la condición juvenil y su comportamiento demográfico, más la presencia (y continuidad, esperamos) de las encuestas nacionales sobre juventud, abren la puerta para el inicio de una nueva etapa en la investigación sobre jóvenes.

LINEAMIENTOS PARA EL FUTURO DE LA INVESTIGACIÓN EN JUVENTUD

Esta nueva etapa de la investigación sobre juventud debería guiarse o enmarcarse en tres grandes lineamientos de tipo teórico-metodológico. El primero de ellos consiste en priorizar y favorecer estudios centrados en el *bienestar* de los jóvenes. Que la investigación sobre juventud priorice el bienestar significa un cambio conceptual importante en la mirada sobre los jóvenes (aunque no es el único cambio relevante), principalmente al obligar a considerar la multidimensionalidad de la vida de los jóvenes y la interrelación de todas esas dimensiones (sociales, culturales, económicas, psicobiológicas, etc.) para favorecer o dificultar el bienestar durante la juventud. El segundo lineamiento que consideramos prioritario para esta nueva etapa

2 Instituto Mexicano de la Juventud, Gobierno de la República (2000, 2005, 2010), Encuesta Nacional de Juventud, Gobierno de la República, México.

de la investigación sobre jóvenes es la *multidisciplinariedad*. Abordar el bienestar implica considerar la posible intervención y complementariedad de diversas disciplinas de especialización; esto puede traducirse en equipos multidisciplinarios, pero también en investigaciones individuales o colectivas que se enriquezcan con aportes de disciplinas diferentes y en espacios de encuentro y redes de vinculación que permitan el diálogo y el intercambio de aportes y hallazgos de investigadores provenientes de diversos campos (se observa que con frecuencia, dichos espacios y redes tienen un carácter endogámico, es decir que tienden a agrupar investigadores que trabajan temas afines, desde las mismas disciplinas, y con una perspectiva similar). Finalmente, un tercer lineamiento consiste en favorecer enfoques *holísticos*, es decir que asuman la condición integral de la experiencia de la juventud vivida por los individuos. Éste no es un objetivo fácil de lograr, pero favorecer espacios de diálogo transdisciplinarios puede contribuir a que, progresivamente, los estudios sobre juventud puedan visualizar al “individuo” joven como una unidad compleja y total.

ÁREAS TEMÁTICAS PRIORITARIAS EN LOS ESTUDIOS SOBRE JUVENTUD

A partir de estos lineamientos generales, la mesa de expertos coincidió en destacar una serie de áreas temáticas cuyo apoyo y financiamiento consideraron prioritario para el futuro de la investigación científica sobre juventud y para contribuir al desarrollo de México. Estas áreas temáticas, y sus correspondientes subtemas, son las siguientes:

SENTIDOS DE VIDA EN LA JUVENTUD

Esta área temática pretende dar cabida a los estudios que exploren cómo las nuevas generaciones, enfrentadas con nuevas oportunidades (tecnologías, formas de socialización y participación, espacios de consumo, identidades, mayores niveles educativos, relaciones intergeneracionales e intrafamiliares, etc.) y con nuevos y persistentes constreñimientos (precarización

laboral, violencia e inseguridad, pobreza, migración, exposición al consumismo, incremento de las desigualdades sociales, etcétera) construyen y reconstruyen los sentidos que orientan sus vidas. Esto implica estudios en los más diversos contextos en los que se insertan los jóvenes, por condición rural-urbana, regional, de clase, de género, de etnia, etc. Se pretende así dar cuenta de la heterogeneidad de las “juventudes” contemporáneas en lo que respecta a los sentidos social y subjetivamente construidos. Algunos ejemplos son: sentidos de vida y muerte, salud mental, proyectos de vida, gestión de la vida en contextos de precariedad, manejo de la incertidumbre, crisis de la subjetividad en diferentes clases sociales y sus repercusiones en los cuerpos juveniles, suicidio, etc.

TRAYECTORIAS Y EXPERIENCIAS BIOGRÁFICAS DE LOS JÓVENES

Esta área temática incluye investigaciones que exploren cambios y continuidades, tensiones y dilemas en los procesos de transición a la adultez y la experiencia biográfica de los jóvenes. Consideramos necesario profundizar en la exploración de cómo los jóvenes en diferentes contextos construyen su transición a la adultez en una sociedad que avanza a distintos ritmos tanto en su comportamiento demográfico, como en la estructura de oportunidades de qué disponen los individuos, así como de los procesos seculares de cambio socio-cultural que caracterizan a la sociedad moderna. Algunos ejemplos de temas relevantes en este área son: desarticulación entre la educación y el trabajo, educación superior de posgrado e inserción laboral, trabajo e ilegalismos, embarazo adolescente, relaciones de género y generación, dilemas de la transición residencial, etc.

ESPACIOS Y PROCESOS DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN JUVENIL

La pobreza persistente y los nuevos factores de vulnerabilidad que afectan a los jóvenes han dado lugar a procesos de acumulación de desventajas que van construyendo espacios de exclusión. Estos se constituyen en micro

espacios de inclusión con normas, valores, instituciones y referentes diversos. Es importante priorizar estudios que exploren cómo la sociedad favorece procesos de integración en la exclusión, y sus repercusiones en la convivencia social. Consideramos prioritarias investigaciones que exploren los procesos de desafiliación institucional entre los jóvenes, los mecanismos de evasión y sus repercusiones subjetivas y sociales, la emergencia de espacios de socialización en los márgenes, la profundización de la desigualdad en sus dimensiones sociales y culturales más allá de las netamente económicas, la búsqueda y gestación de espacios de resistencia alternativos, así como la exposición diferencial de los jóvenes a las dimensiones de la globalización, o la relación territorios-juventudes.

SÍNTESIS DE PRIORIDADES

Prioridad 1: Fortalecimiento institucional para la investigación sobre jóvenes

Fortalecimiento institucional de la investigación sobre juventud apoyando la creación de un centro multidisciplinario de estudios y políticas sobre juventud. Un centro (u otra modalidad) puede constituirse en un núcleo en torno al cual se aglutinen investigadores de diversas disciplinas de las ciencias sociales y otras ciencias, y con diferentes afiliaciones institucionales para realizar su trabajo. Es importante que ese núcleo articulador no sea solo virtual sino que tenga un anclaje institucional, lo cual permitiría la formalización y continuidad de sus labores. Entre las actividades que se consideran para un centro con estas características se cuentan:

- a. El desarrollo de investigación básica a partir de apoyos interinstitucionales articulando investigadores provenientes de diversos campos.
- b. El diseño, evaluación y seguimiento de políticas públicas para jóvenes. Investigación aplicada a partir del reconocimiento del centro como interlocutor ante distintas instancias públicas (gobiernos locales, secretarías públicas, etc.) interesadas en diseñar y aplicar políticas para jóvenes.

- c. La capacitación y formación de actores que trabajan con jóvenes en diversos ámbitos y temáticas, tanto de la administración pública como de la sociedad civil (por ejemplo: educadores, agentes de salud, promotores culturales, miembros de ONGS, etc.).
- d. Difusión y vinculación con la sociedad civil y las políticas públicas a través de informes que transmitan de forma clara, concisa y asequible al público no especializado los avances, hallazgos e implicaciones de las investigaciones científicas sobre juventud.

Prioridad 6: Financiamiento a la Investigación Básica en Juventud

Priorizar el apoyo a proyectos de investigación básica en el rubro juventud, especialmente en las siguientes áreas temáticas: sentidos de vida en la juventud; trayectorias y experiencias biográficas de los jóvenes, espacios de exclusión e inclusión juvenil. La investigación básica en temas de juventud es fundamental, y sus aportes y contribuciones al avance de la ciencia, al desarrollo de México y al bienestar de sus jóvenes son irremplazables, es decir no pueden compensarse con fondos sectoriales.

Prioridad 3: Insumos para la investigación en juventud

Las encuestas nacionales sobre juventud abrieron nuevas posibilidades para la investigación científica en este campo. Sin embargo, promover y apoyar la continuidad, sistematicidad y perfeccionamiento constante de estos instrumentos es cada vez más necesario ante la posibilidad de perder los avances realizados. En este mismo sentido, es muy importante financiar estudios longitudinales a través de encuestas y de estudios cualitativos que permitan hacer un seguimiento de los jóvenes a través de su transición hacia la adultez.

Prioridad 4: Promoción del liderazgo internacional de México en estudios sobre juventud

En todo este informe un aspecto transversal es la idea compartida acerca de que México tiene las potencialidades para constituirse en un líder regional para América Latina en la investigación sobre jóvenes. La consolidación de este liderazgo requiere inversión en las áreas antes mencionadas y la promoción de estudios comparados con colegas de América del Sur y Centroamérica, bajo la coordinación de investigadores mexicanos. Al igual que el apoyo a equipos en los que se integren las nuevas generaciones de investigadores jóvenes interesados en los temas de juventud. Un factor clave para el avance de la ciencia en el mundo actual es favorecer las vinculaciones e intercambios internacionales de los investigadores (no sólo de los estudiantes) a través de estancias de investigación y/o la conformación de equipos de investigación transnacionales.

5. GRUPO VIOLENCIA SOCIAL

Arturo Alvarado

INTRODUCCIÓN

El grupo considera que en el estudio de la violencia existen avances significativos, pero también numerosos desafíos y lagunas en el conocimiento, con especial énfasis en la investigación aplicada y la generación de evidencia empírica que permita desarrollar modelos teóricos y conceptuales más efectivos para la prevención, atención y control de los niveles de violencia que predominan actualmente en México y en América Latina.

Como punto de partida, la violencia puede ser definida de muchas formas, por lo que es una categoría con un contenido polisémico. No hay un solo paradigma en las ciencias sociales como tampoco una metodología estandarizada para tratar el tema.

Frente a este panorama, acordamos trabajar con una definición básica de violencia que nos permita integrar las distintas visiones disciplinarias y metodológicas en la investigación.

DEFINICIÓN DEL TEMA

El consenso en el grupo parte de la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que caracteriza la violencia como el ejercicio de la fuerza física o el poder con el propósito de producir un daño —inmediato o mediato— y que pueda causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Esta puede ejercerse contra uno mismo, contra

otra persona, un grupo o una comunidad, comprende desde la conducta de daño personal hasta los enfrentamiento armados, los conflictos civiles, que no serán tratados en este documento (no obstante que todas estas agresiones están presentes en México). Su naturaleza puede ser física, sexual y psicológica. Adquiere diferentes formas: género, escolar, juvenil, comunitaria, política. Y puede tener distintas consecuencias en las víctimas como privaciones físicas, económicas, psicológicas y emocionales. Algunos consideran las privaciones como una forma de violencia estructural.

Las distintas concepciones de violencia son aplicadas en las leyes en México de manera inconsistente, entre otras razones porque el interés en estas definiciones está limitado por la oportunidad de prevenir y castigar los delitos (véanse, por ejemplo las definiciones de delitos y distintas conductas violentas, como la producción y tráfico de drogas o la violencia sexual contra las mujeres). Sin embargo, estas diferencias permanecen como un problema en el tratamiento de la violencia, las políticas preventivas, así como en la medición y el desarrollo de fuentes públicas de información sobre conductas violentas.

Es importante considerar que, en la dinámica de la violencia, las instituciones estatales tienen formalmente el monopolio del ejercicio legal y legítimo del uso de la coerción; sin embargo, además de las dificultades para precisar esto último, también es importante considerar otras formas de violencia, tales como la omisión, la dilación o incluso los efectos indeseables de las intervenciones del Estado, por ejemplo, en casos de operativos contra organizaciones criminales de tráfico de drogas o en el caso de ejecuciones, desapariciones y violencia de género, entre otros problemas profundos de la actuación del Estado mexicano.

Otro tema que el grupo consideró importante en este rubro es la violencia de género. Su concepción está vinculada con lo que hemos venido trabajando y con las resoluciones de la CEDAW¹ de 1979, como los actos de violencia basados en la pertenencia al sexo femenino que tengan o puedan tener como resultado daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico.

1 Naciones Unidas: "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" CEDAW, Naciones Unidas, Asamblea General, 1979.

gico para la mujer. En este caso se consideran también las amenazas, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, y se considera importante incluir los espacios de la vida pública y de la vida privada (Convención de Belem do Pará, 1994)².

No hay consenso en torno a las causas y efectos de las violencias pero sí en torno a su multidimensionalidad, en la medida en que se comprende que la violencia está asociada a factores individuales, sociales, económicos, demográficos, políticos y culturales. Tampoco existe consenso respecto a las teorías que ofrecen explicaciones sobre esta conducta (tanto nacionales como europeas y norteamericanas), sino también en torno a la subjetividad de las víctimas y los victimarios.

Hay otros acuerdos básicos acerca de la dinámica de la violencia; por ejemplo, que la impunidad permite su reproducción y permanencia, así como su acumulación en la historia; y que implica una relación entre agresores y agredidos, víctimas y victimarios según sus escalas macro-micro.

Si bien las clasificaciones varían, la violencia puede ser clasificada en: auto-inflingida, interpersonal, que implica una relación entre víctimas y victimarios, y colectiva, la cual varía según escalas espaciales: comunidad, barrio, ciudad, región, país.

DIMENSIONES

Las dimensiones de estudio y conocimiento que consideramos más importantes en México son las siguientes:

- Los homicidios, el suicidio y la violencia extrema contra la mujer (feminicidios).
- Las lesiones intencionales, un fenómeno de enorme ocurrencia en México.

2 Organización de Estados Americanos (1994) "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará, Organización de los Estados Americanos, Brasil, 9 de junio de 1994.

- La delincuencia local, nacional e internacional, que podemos agrupar en ocho tipos: producción y tráfico ilícito de drogas, tráfico de personas, sexual y de órganos, tráfico de armas, contrabando, piratería, lavado de dinero, corrupción, violencia política.
- La percepción de inseguridad sobre la violencia y los delitos, así como sus consecuencias en las conductas individuales y colectivas.
- Avanzamos con lentitud en el tema de víctimas y desaparecidos.
- Tenemos insuficientes investigaciones sobre los victimarios.
- Sabemos algo de cómo están organizadas las fuerzas coercitivas del Estado, pero necesitamos acrecentarla para prevenir y perseguir la delincuencia y la violencia: cómo actúan, a quién responden, cuánto cuestan, cuáles son los resultados de las políticas.
- La información pública que existe sobre la violencia.
- Generación y divulgación del conocimiento en estos temas.

Estas dimensiones pueden “desplegarse” en un conjunto más detallado de conductas violentas. Podemos argumentar aquí que entre las principales causas externas de mortalidad en México tres de ellas son por factores externos. En primer lugar por accidentes, en segundo lugar por agresiones (homicidios), con una tasa de 24.93, y en tercer lugar por lesiones autoinflingidas (suicidios) con una tasa de 7.35.

El homicidio ha tenido un aumento pronunciado en México en los últimos siete años, llegando a tasas de 21 muertos por cada 100 mil habitantes, una situación similar a la que ocurría hasta mediados de la década de los noventa, explicable en cierta medida por la disponibilidad de armas y con patrones diferenciados entre los homicidios cometidos contra hombres y mujeres, niños y niñas. Es necesario considerar los asesinatos masivos: las masacres, como una modalidad nueva de agresiones del crimen organizado. Las consecuencias pueden mostrarse en años de vida perdidos así como en la disminución de la esperanza de vida, principalmente de los varones.

Además de los homicidios cometidos con arma de fuego, observamos hoy masacres, desapariciones, desplazamientos, tortura, feminicidios, reclutamiento forzado, modificación en los patrones de violencia familiar. Otro fenómeno emergente es el incremento excesivo de muertes de

personas jóvenes, entre los 15 y 29 años de edad, y el aumento de homicidios de mujeres. Mientras que en México los homicidios en toda la población habían descendido hasta el año 2007, la muerte violenta de las mujeres ha aumentado, sin que hayamos estudiado a fondo este problema ni las causas que lo generan.

Este fenómeno, junto con el suicidio, refleja el componente asociado con la muerte violenta dentro del vasto tema de la violencia, denominada como violencia manifiesta, que es aquella que afecta la vida o integridad física de individuos y grupos, de manera que sus manifestaciones son cuantificables. A esto habría que añadir aquellos hechos violentos que producen daños a la salud física o mental (discapacidades temporales o permanentes) a las víctimas y a sus familiares, por ejemplo: robos, asaltos, violaciones, secuestros, extorsiones, acoso, amenazas, abuso, desapariciones, ejecuciones, etc.

Otra dimensión importante sobre la que es necesario incrementar los estudios es la de las lesiones intencionales, que son poco visibles pero que producen importantes consecuencias para las personas, en términos de privaciones físicas y económicas, por sus costos —tangibles e intangibles—, así como por la discapacidad y otras privaciones de corto y largo plazo. Además de sus costos para el sistema de salud.

El incremento de los suicidios es notorio en México, lo cual depende de múltiples factores. Las estadísticas recientes estiman una tasa de cerca de 7 suicidios por cada 100 mil habitantes, y es notorio el incremento entre mujeres jóvenes así como en población adulta.

La violencia de género y sexual ha experimentado un incremento cuantitativo y cualitativo, particularmente en la crueldad expresada en dichos crímenes, tanto por el uso de armas de alto poder como por las manifestaciones cruentas de manipulación de los cuerpos de las víctimas— que depende de formas interpersonales, organizadas en el espacio público y privado.

La violencia familiar es también otro importante elemento en las investigaciones. Las estadísticas públicas indican que es sufrida por 92 por ciento por mujeres, mientras que 24 por ciento de los casos de mujeres que sufren violencia no familiar se produce en la vivienda. Por otra parte, de las mujeres atendidas en la Secretaría de Salud durante 2010, 43 por ciento refiere violencia psicológica; 9 por ciento violencias sexuales, 4.6 por ciento

violencias económico/patrimonial, 4.16 por ciento violencias físicas y 1.9 por ciento abandonos o negligencia. Por otro lado la ENDIREH de 2011³ refleja que la violencia contra las mujeres es similar en los espacios públicos y en los privados. En una dimensión nacional 31.8 por ciento de las mujeres mayores de 15 años han sido víctimas de una agresión pública.

El feminicidio por violencia sexual, particularmente de niñas, también es un fenómeno que está presente en la sociedad mexicana.

Además de estas conductas, el grupo manifestó la importancia de otros estudios sobre formas de violencia asociados con actividades delictivas, entre ellas, todas las contenidas dentro de la economía ilegal de tráfico de drogas, seres humanos, órganos, uso y tráfico de armas, y pornografía infantil. Gran parte de estos delitos se sustentan en mecanismos de extracción de renta y se relacionan a su vez con otros ilícitos.

La corrupción es otra conducta ilícita que es importante investigar y que no sólo está centrada en individuos sino en redes (como las de lavado de dinero y de activos, la trata de personas, la evasión fiscal), por lo que debe considerarse parte de una agenda de estudios de las formas delictivas, con especial énfasis en el crimen organizado. También deben considerarse la piratería y el contrabando, temas que hoy día están bajo control de la delincuencia..

Otro tema central es la violencia producida por actores estatales, que comprende la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones, el desplazamiento y reclutamiento forzados y la vinculación de autoridades con el crimen organizado.

LAS TEORÍAS SOBRE VIOLENCIA Y LOS DELITOS

Como mencionamos al inicio de este documento, no hay un solo paradigma para estudiar la violencia y las explicaciones del fenómeno varían de

3 INEGI (2012) Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, Consultado en Internet: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh>, consulta: 2015.

acuerdo con los enfoques teóricos. Entre los estudios sobre la violencia, algunos establecen asociaciones unicasales entre ciertas conductas, por ejemplo:

- La relación entre el consumo de alcohol y violencia (aunque se ha presentado esta relación de forma reduccionista en el sentido de atribuir la violencia a un solo factor).
- Otros estudios abordan el tema desde la perspectiva sociológica de la desviación y la anomia. Algunos proponen como factor explicativo la integración o no de normas así como la heterogeneidad que genera conductas desviadas.
- Otras investigaciones parten de teorías del control social, que es debilitado por la movilidad, desafiliación religiosa y la migración, entre otros factores.
- Otras teorías parten de la acción racional y proponen una relación entre individuos que poseen bienes deseables, otros individuos que desean estos bienes y un conjunto de oportunidades para “extraerlos”. Dicha relación esta mediada por factores que inhiben conductas, tales como la presencia de la policía. La mayoría de estas teorías se sustentan en modelos de costo-beneficio económico y cultural.
- Otras teorías proponen que la desigualdad es la causa central de la producción de la violencia y del delito.
- Otras más proponen que existe una ambición de ciertos grupos por poseer bienes de manera ilícita y utilizar medios ilegales y violentos para apropiarse de la riqueza individual, social o pública.
- El modelo ecológico desarrollado para estudios de salud pública, que es un enfoque multicausal.
- Un fenómeno emergente es la excepcionalidad de la violencia estatal: tortura, desaparición, letalidad policial, agresiones de la delincuencia organizada contra las policías y omisiones estatales.
- Otros enfoques analizan las zonas grises entre lo ilícito y lo ilegal.

Debido al incremento notorio de la violencia impune, las organizaciones internacionales procuran moverse hacia un nuevo panorama. En primer

lugar, hay consenso en el sentido de que “las mayores amenazas” que enfrentamos hoy no pueden resolverse de manera aislada. Mientras que los Objetivos del Desarrollo del Milenio abordaron la seguridad humana en su integralidad (para proteger y garantizar tres libertades esenciales para individuos y comunidades: la libertad de vivir sin temor, la libertad de vivir sin carencia y la libertad para vivir con dignidad), los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de los Estados miembros de la ONU han identificado la necesidad de luchar contra la desigualdad y la injusticia para cumplir con las aspiraciones de paz, prosperidad y bienestar. El objetivo número 16 representa la oportunidad manifiesta para que la comunidad académica contribuya a encontrar soluciones duraderas a los conflictos, la violencia y la inseguridad, a la par de desarrollar conocimiento desde México y la región. A esto podríamos agregar el derecho a tener y ejercer los derechos básicos, como el derecho a la seguridad y las garantías de acción de un Estado que los proteja basado en las leyes.

PROPUESTAS DE TRABAJO

El grupo consideró que es necesario incrementar de manera inaplazable la investigación aplicada en los temas ya señalados, así como en otros que apuntamos a continuación.

El grupo puede constatar que existe un cuerpo creciente de investigaciones con hallazgos importantes, aunque muchas de ellas se refieren a estudios a nivel micro o, por el contrario, se quedan en un marco general. En años recientes también se han generado grupos de investigación y redes que atienden los problemas sociales de la violencia y la inseguridad. Esto no sin ciertas limitaciones frente a una actitud gubernamental adversa a la crítica.

Se deben desarrollar investigaciones comparativas que lleven a propuestas practicable, eficientes, eficaces, legítimas y sobre todo sensibles a la agencia de las personas en situación de vulnerabilidad, contribuyendo al desarrollo y aplicación de políticas públicas e institucionalidad estatal de muy alta calidad.

Desarrollar proyectos en torno a las líneas anteriores. Hay temas de crimen tradicionales que deben seguirse estudiando, como el homicidio, la violencia familiar y la violencia del Estado. Adicionalmente se deben promover estudios que aumenten el conocimiento en áreas poco estudiadas: armas, desplazados, desaparecidos, trata, producción y efectos de las drogas ilícitas, sicariato y feminicidio.

También es necesario realizar estudios pilotos sobre despojo de tierras y bienes. Resulta imperativo invertir en investigación experimental sobre las dimensiones identificadas y las soluciones que hasta el momento se han puesto en práctica (evaluaciones experimentales para la escala de programas). Los recursos siempre serán escasos mientras que las problemáticas serán cada vez de mayor tamaño y de un espectro más amplio.

- Paralelamente, debemos promover la generación de teorías desde la experiencia nacional; por ejemplo aquellas sobre el crimen organizado.
- Desarrollar estrategias metodológicas interdisciplinarias mixtas y estudios longitudinales.
- Promover la integración de redes académicas regionales.
- Apoyar y difundir aquellas investigaciones que incluyen propuesta de intervención para reducir la violencia.
- Promover un código de ética común a estas investigaciones.
- Hacer énfasis en la prevención de la violencia como política pública de acción. En este tema se propone que las políticas estén sustentadas en evidencias empíricas y en la mejora de las bases de datos. Así también promover trabajos sobre experiencias exitosas en reducción de la violencia que apunten a las resiliencia y pacificación.
- Valorar el incremento de riesgos en el trabajo de campo y proponer medidas de protección.
- Impulsar estudios sobre las fuerzas coercitivas del Estado. ¿Qué sucede con las fuerzas coercitivas del Estado? ¿Cómo ha evolucionado su participación? ¿Se han vuelto más o menos violentas? ¿Qué efecto tiene la violencia de dichas fuerzas en la sociedad y en la generación de nuevas violencias? Hay una clara transformación de las policías en los años recientes pero desconocemos las consecuencias. ¿Qué modelos

funcionan en otras partes? ¿Cuáles no? ¿Cómo tratan las autoridades los delitos no penales?

- Estudios sobre organizaciones criminales: ¿Cómo han evolucionado? ¿Cómo ha evolucionado su forma de operar? ¿Cómo son sus prácticas de control? Es preciso desarrollar estudios sobre narcocultura y la cultura de la violencia en general, sobre la llamada delincuencia organizada (tráfico de drogas ilegales, tráfico de armas, contrabando, piratería, tráfico de personas y órganos humanos, lavado de dinero, corrupción gubernamental y violencia política) sobre la inmensa economía ilegal internacional, los conflictos sociopolíticos históricos acumulados (postconflicto) violencia urbana y otras problemáticas con alta presencia de bandas organizadas como maras, barras o pandillas violentas que parecen controlar territorios enteros y azorar, que no gobernar, poblaciones enteras.
- Interfaces entre organizaciones criminales y fuerzas coercitivas del estado u otras instituciones estatales.
- Análisis, monitoreo y evaluación de las instituciones, sus presupuestos y el impacto de las políticas públicas enfocadas en la violencia, la inseguridad y el delito.
- Situación actual y propuestas para mejorar la información, las bases de datos estadísticas sobre el tema

Para poder clasificar y medir la violencia es muy importante contar con información consistente y unívoca.

Hace falta mejorar los repositorios de datos así como el mapeo de la información existente; promover que la información pública sea compartida de manera más ágil, así como la existencia de datos confiables, accesibles y oportunos para la toma de decisiones y la investigación. Los estados e instituciones deben estandarizar la información. A su vez, las propias instituciones involucradas tienen la obligación de generar información sobre su actuación. Por ejemplo, es urgente crear un banco de datos actualizado sobre homicidios y mejorar la calidad de registro de lesiones.

Crear fuentes nacionales y estatales sobre ejecuciones, tortura, violencia familiar, feminicidio, secuestro y otras formas de violencia. Esta

información también debe ser accesible, oportuna y estar interconectada, como lo han demostrado las experiencias de países como Colombia, Chile y Perú. Esto puede servir para incrementar una masa crítica de conocimiento en el tema y estudios puntuales basados en evidencia empírica.

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Proponemos desarrollar más evidencia empírica sobre lo que funciona y lo que no para controlar, prevenir y erradicar la violencia, desde lo estatal y lo societal, de forma rigurosa, multidisciplinaria, multisectorial, y con capacidad real de influir en las políticas públicas. Se deben fomentar grupos, redes y centros de excelencia que no solamente produzcan conocimiento académico, sino que formen nuevos cuadros de investigadores dedicados a la atención, control y erradicación de la violencia, basados en una cultura de evaluación y aprendizaje. En este sentido existen desafíos y lagunas en el conocimiento derivado de la investigación aplicada y en la generación de evidencia empírica que permita desarrollar modelos teóricos y conceptuales más efectivos para la prevención, atención y control de los actuales niveles que predominan en México y en la región latinoamericana en general.

Promover una cultura del buen trato, la educación para la paz y el respeto entre personas desde la educación primaria. Promover masculinidades no violentas.

Trabajar con los medios de comunicación masiva para cambiar la forma de informar y exponer la violencia.

Promover los programas sobre desarrollo urbano sostenible e incluyente con enfoque preventivo, como los de la Organización de las Naciones Unidas sobre Ciudades Seguras (hábitat), sobre transporte seguro para las mujeres, sobre planeación de ciudades y la gobernanza en seguridad.

Promover estudios que se inserten en los objetivos del desarrollo sostenible, entre ellos: garantizar una vida saludable, alcanzar la igualdad de género, empoderar a las mujeres y los niños, y promover que los asentamientos humanos sean inclusivos y seguros, así como promover la eliminación de formas de violencia coercitiva no estatal.

Un tema sobre el cual hubo un marcado énfasis en el grupo fue la lucha contra la impunidad. Se trata de una forma de violencia estatal en la medida en que es mantenida por las autoridades y no es investigada. Es una forma de violencia en forma negativa que consiste en un no-cumplir las obligaciones de protección y de persecución del delito que corresponden al Estado.

La encuesta ENVIPE⁴ realizada en 2014 estima que se generaron 33.7 millones de delitos asociados a 22.8 millones de víctimas. Una tasa de 41 mil 655 delitos por cada 100 mil habitantes. Sobre todo, el estudio marca una cifra negra equivalente a 92.8 por ciento de los delitos, una enorme impunidad domina nuestro sistema de justicia. En términos de percepción: a nivel nacional, 58 por ciento de la población mayor de 18 años considera la inseguridad y la delincuencia como el problema más importante actualmente en su entidad federativa, seguido del desempleo con 44.1 por ciento y el aumento de precios con 33.2 por ciento y el pobre desempeño institucional (aunque 86 por ciento de los encuestados considere a la marina y al ejército como las instituciones más confiables).

México se encuentra en un momento histórico en el que enfrenta precarización y deterioro de las condiciones de vida: salud, educación, empleo, pobreza, discriminación y acceso al bienestar y a la justicia. A estos desafíos se agrega hoy un incremento inusitado de la violencia en distintas formas.

Frente a esta tendencia de deterioro social, del incremento notorio de una violencia impune, las organizaciones internacionales procuran moverse hacia un nuevo panorama.

4 INEGI (2014), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014", INEGI, Consultado en Internet: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe>, consulta: 2015.

6. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Elena Azaola Garrido

EL PROBLEMA

A nadie puede sorprender que comencemos por decir que tenemos un sistema de justicia con muchas y muy graves deficiencias, y que remontarlas requerirá esfuerzos sostenidos y de gran calado. De no hacerlo estarán en riesgo prácticamente todas las demás metas y reformas a las que nuestro país aspira, incluyendo la de alcanzar un desarrollo armónico, incluyente y con mayores niveles de equidad. En efecto, como sabemos, una precondition para el desarrollo económico es contar con procesos legales que sean capaces de resolver conflictos con imparcialidad, predictibilidad, regularidad y equidad.

Para el ciudadano común, las deficiencias de nuestro sistema de justicia no pasan desapercibidas. Así lo muestran las encuestas de victimización que viene realizando el INEGI durante los últimos años y que no dejan duda de la baja calificación que se otorga por su desempeño a las autoridades de los sistemas de seguridad y justicia, al tiempo que crece la desconfianza y baja la proporción de delitos que son denunciados. La encuesta de 2014¹ mostró que 65 por ciento de los ciudadanos considera que los jueces son corruptos, 64 por ciento opina lo mismo de los ministerios públicos, 62 por ciento de la policía ministerial o judicial, 57 por ciento de la PGR y 53 por

1 INEGI (2014), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014", INEGI, Consultado en Internet: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe>. Consulta: 2015.

ciento de la Policía Federal. En buena parte, esto explica que 93 por ciento de los delitos no fueran denunciados, siendo las principales razones que los ciudadanos proporcionaron: la pérdida de tiempo y la desconfianza en las autoridades. Al mismo tiempo es importante tomar en cuenta que, en una tercera parte de los hogares (33 por ciento), hubo al menos una víctima de algún delito.

De acuerdo con Pedro Gerson, los principales teóricos del derecho sostienen que la legitimidad del Estado depende de la igualdad en la impartición de justicia. Éste no es solo un tema legal pues también corroe la fe en las instituciones. Existe también evidencia robusta acerca de que la voluntad de los individuos de respetar las leyes está directamente relacionada con la percepción de que el sistema produce resultados justos. Solo así se crean las condiciones de confianza que propician la colaboración de los ciudadanos y fortalecen las instituciones que impulsan el desarrollo. “Es decir, la confianza es el engranaje para que lo demás funcione”.²

IMPUNIDAD

Uno de los elementos más preocupantes de la crisis de seguridad que enfrenta México es la brecha enorme que existe entre los delitos cometidos, los pocos que logran ser investigados y la cantidad mucho menor de los que llegan a ser sancionados por nuestro sistema de justicia. La impunidad se convierte, así, en un factor más que alienta la delincuencia pues es claro que las probabilidades de que alguien que comete un delito sea sancionado son realmente muy remotas.

Recordemos que solo 7 por ciento de los delitos que se cometen son denunciados, a ello hay que agregar que sólo 6 por ciento de los delitos denunciados logra ser investigado y de éstos sólo 2 por ciento llega a ser sancionado. La proporción de los delitos que, siendo denunciados, alcanzan a ser investigados, es muy baja y prácticamente no se ha modificado durante

2 Pedro Gerson (2015) “Impunidad: la desigualdad fundamental en México”, en *Revista Este País*, Marzo 2015, pp. 7-9.

los últimos 15 años, lo que indica incompetencia y un pobre desempeño de las procuradurías de justicia. Esta situación no ha logrado revertirse a pesar de los recursos invertidos y del cambio hacia el sistema de justicia penal acusatorio que inició en 2008 y deberá concluir en 2016.

Otro grave problema es la corrupción, puesto que desencadena una gran cantidad de injusticias. La autoridad que, a través del cohecho, el peculado, la concusión, el tráfico de influencias e incluso la extorsión, corrompe o se corrompe, erosiona el pacto social ya que comete delitos que quebrantan el sistema de expectativas sociales y en última instancia vulneran derechos esenciales.

Por otro lado, México ha registrado un importante número de violaciones graves a los derechos humanos en el contexto de la instrumentación de la política de seguridad (tortura, desaparición forzada, asesinato, desplazamiento) por parte de servidores públicos e ejercicio indebido de sus funciones. Sin embargo, la incidencia delictiva de dichas violaciones no ha sido suficientemente investigada por las instituciones públicas ni por la academia. Hacen falta estudios que expliquen la naturaleza y las causas profundas que subyacen a dichas violaciones, ya que estos estudios podrían contribuir a transformar las prácticas institucionales que las propician. Ninguna institución pública o privada ha generado hipótesis o estudios que expliquen los factores que producen la impunidad ni se han propuesto medidas para revertir la tendencia a la no investigación de los delitos cuando están involucrados servidores públicos. Tampoco sabemos si nuestro país cuenta con la capacidad institucional suficiente para enfrentar los enormes retos y desafíos que plantea esta problemática. Necesitamos, por tanto, realizar estudios que nos permitan conocer las diferentes alternativas y las mejores prácticas que en otros países han resultado exitosas para enfrentar los altos niveles de criminalidad y violaciones a los derechos humanos.

¿QUÉ HACER?

Frente al panorama descrito no tenemos duda de que las ciencias sociales y las instituciones académicas tienen mucho que aportar y mucho por hacer.

A pesar de la existencia de múltiples estudios sobre el sistema penal, la mayoría de las investigaciones son de corte normativo o dogmático; aunque recientemente se han producido algunas excelentes investigaciones empíricas, los resultados son fragmentarios y se han centrado predominantemente en la oferta y la calidad de la justicia, dejando de lado la posibilidad de saber hasta dónde el sistema responde a sus usuarios reales y potenciales.

Definimos, tentativamente, el campo de conocimiento en justicia como el que estudia la asignación de derechos que son exigibles al Estado y estudia la interacción entre ciudadanos e instituciones públicas a la luz de los conflictos. Esta aproximación se relaciona con la idea de que el entramado de instituciones legales (leyes, policías y tribunales) tiene por objeto garantizar los derechos y prevenir conflictos o pacificarlos.

En el área de justicia creemos que la generación de conocimiento que debe priorizarse es el saber empírico que estudie la demanda de justicia. La siguiente tabla ejemplifica esta propuesta y los párrafos siguientes la explican.

	Descripción normativa	Descripción empírica
Sobre la oferta de justicia	Área de conocimiento más desarrollada	
Sobre la demanda de justicia		Área que debe desarrollarse de forma prioritaria

Como decíamos, la mayoría de los estudios en el área de justicia se ha concentrado en el estudio y sistematización de normas y textos legales, en entender su significado y en dar seguimiento a sus cambios. En términos de objeto de estudio, la investigación se ha enfocado en conocer la oferta de justicia, es decir estudiar los temas desde las instituciones y no desde los ciudadanos. ¿Cómo se define legalmente el derecho a la salud? ¿Existe el derecho a la presunción de inocencia? ¿Qué debe cubrir la pensión alimenticia? ¿Qué derechos protege el amparo?

En contraste, el tema menos desarrollado lo representan los estudios empíricos que quieren conocer la demanda de justicia. Por ejemplo,

¿cuántas mujeres que necesitan pensión alimenticia para sus hijos la tienen? ¿Qué proporción de ellas recurre a instancias legales? ¿Cuántas lo logran? ¿Qué porcentaje de personas detenidas por la policía son exhibidas a medios como responsables de un delito tras su detención? ¿Cuál es la incidencia de corrupción en agencias del ministerio público? Estudios de este tipo tienen una dimensión doble: de objeto y de método. Por un lado analizan el problema, lo que nosotros llamamos oferta, es decir los conflictos. Por otro, la forma de estudiarlo es a través de métodos propios de las ciencias sociales en la búsqueda de observaciones que van más allá de los textos legales.

Algunas primeras aproximaciones permitirían hipotetizar que existe relación entre desigualdad y la funcionalidad del sistema de justicia ya que, en una sociedad donde 7 de cada 10 familias tienen ingresos menores a 13 mil pesos, difícilmente la gran mayoría tiene capacidad económica para acceder a todos los niveles que ofrece el sistema de justicia, desde la primera instancia hasta la SCJN. La hipótesis apuntaría a que solo unos cuantos llevarían sus conflictos al sistema con capacidad para llegar apenas hasta la primera instancia y que la gran mayoría recurriría a mecanismos extra sistémicos (informales) de solución de conflictos. Dependiendo del tipo de conflicto, estos mecanismos irían desde los pleitos familiares, la filiación a grupos políticos o movimientos sociales para hacer valer sus derechos por la vía de la protesta, hasta la organización de movimientos de autodefensa.

Por otra parte, tampoco se sabe mucho sobre la satisfacción que el sistema de justicia provee a quienes sí pueden acceder a las instancias superiores, e incluso a la suprema corte, y en qué medida esto responde a un ideal de justicia o a otro tipo de intereses.

De ello se desprende la importancia de realizar investigaciones que provean información sobre la conflictividad social y sus modos de solución para saber si el sistema de justicia la está resolviendo o no, y por qué. Este primer nivel de análisis permitiría conocer la demanda y sus conexiones con las formas alternas de obtener justicia fuera del sistema.

En un segundo nivel de análisis, es importante investigar la funcionalidad misma del sistema a través de análisis organizacionales de corte etnográfico y antropológico que ayuden a explicar cómo se genera el *know how*

institucional, sus niveles de eficiencia y eficacia, el real funcionamiento de los controles y los incentivos (especialmente los informales), qué procesos hay detrás de lo que pueden considerarse buenas prácticas, cuáles son los costos legales e ilegales del sistema, cómo engarza este *know how* con la formación y el desempeño de sus operadores y, de modo predominante, a quién y cómo le sirve el sistema, qué tipo de justicia genera y con qué criterios.

Además de los estudios que es necesario realizar, habría también servicios que los universitarios podrían prestar en materia de justicia. Esto con el propósito de generar espacios de formación de nuevos *know how* para los estudiantes que participan; acercar la justicia a la sociedad a través de la universidad y generar datos, información y conocimiento para alimentar la investigación, la docencia y la política pública. Entre los servicios que, sin duda, podrían ofrecerse se encuentran los siguientes:

A la sociedad y al Estado:

- Clínicas jurídicas
- Laboratorios criminalísticos (dictámenes periciales)
- Observatorios institucionales (judicial, de la policía, del ministerio público, etc.)

A la comunidad científica y al Estado:

- Bases de datos confiables
- Redes de investigación
- Informes y reportes de campo

Por otro lado, las instituciones académicas también deben generar redes de conocimiento que permitan instrumentar la reforma al sistema de justicia penal a cabalidad y con éxito. Ello implicaría colaborar, en los siguientes rubros:

1. Estructura y organización de las fiscalías ya que, en el nuevo esquema, éstas tendrán bajo su responsabilidad el buen desarrollo de estrategias

jurídicas para probar las causas que son del interés del Estado. Ello supone la dignificación del ministerio público lo que supone la equiparación de sus oficinas, recursos y estructuras con las de un juzgado de distrito, con un efectivo poder de mando y conducción sobre los agentes de investigación y sobre agencias periciales autónomas en lo que respecta a la cientificidad de sus dictámenes.

2. El actual esquema vertical de toma de decisiones no abona en favor de la autonomía de gestión y estrategia de las agencias del ministerio público, pero tampoco en favor de la eficaz consecución de sentencias que abatan la impunidad, protejan a la víctima del delito y permitan resarcir los daños causados. La academia debe contribuir, con las herramientas que le son propias, para que la sociedad pueda contar con fiscalías como las que los propios justiciables demandan. Solo las instituciones académicas, con su transversalidad, seriedad, imparcialidad y distancia con respecto de coyunturas de urgencia, puede hacerlo.
3. Otro tanto puede decirse de las defensorías públicas, de los colegios de abogados, de las clínicas de acceso a la justicia y del servicio social que prestan los aspirantes a obtener una licencia que les permita ejercer alguna de las operaciones jurídicas. Mientras no se garantice el efectivo acceso a la asistencia jurídica gratuita, la justicia (incluida la penal) seguirá siendo cosa propia solamente de los percentiles socioeconómicos privilegiados.
4. En este sentido, las universidades tienen la responsabilidad de replantear la red de prácticas y servicio social jurídico que prestan en el país. A imitación de lo que ocurre entre los médicos, los operadores jurídicos (abogados, criminólogos, sociólogos, criminalistas, mediadores, etc.) deberían pasar largas temporadas de residencia y práctica en lugares tradicionalmente apartados del influjo de la justicia formalizada.
5. Además, en caso de advenir la colegiación obligatoria de la abogacía, los colegios de abogados deberán establecer un turno de oficio para que sus miembros lleven determinado número de asuntos *pro bono*, con equidad pero también con eficacia. Sólo así puede aspirarse a que la justicia y el combate a la impunidad cristalicen en bienes y satisfactores públicos generalizados.

6. En cuanto al juicio de amparo, éste sigue siendo una realidad elitista y complicada, a pesar de las reformas que ha experimentado, al tiempo que no acaba de quedar claro cómo es que habrá de operar en relación con los principios que sustenta el sistema de justicia penal acusatorio y adversarial. Urgen, por ello, redes de análisis críticos, desde la perspectiva académica, respecto de las resoluciones de los jueces de amparo. Otro tanto cabría observar con respecto al trabajo de las comisiones de derechos humanos en el país, que también debería ser críticamente analizado desde la academia.
7. De igual modo, se requiere una revisión de cada mecanismo de legalidad operativa existente en el país, por ejemplo: adolescentes, indígenas, persona jurídica, acusación particular, procedimiento de ejecución de sanciones, delincuencia organizada, reparación de víctimas, violencia de género, entre otros. Hay que tomar en cuenta que múltiples delitos, antes locales, se han venido federalizado a través de legislaciones especiales. Ante este panorama se requiere crear un sistema de imputación objetiva adecuado para cada procedimiento. En la actualidad no hay claridad sobre ello. El viejo paradigma de “un derecho penal único” ya no satisface las necesidades de la realidad actual.
8. En síntesis, consideramos que si bien es indudable que las ciencias sociales tienen mucho que aportar para profundizar en el conocimiento y en el análisis de cómo están operando nuestras instituciones de justicia, deben también reformular sus prioridades para poder contribuir a la solución de los múltiples retos y desafíos que impiden vencer las inercias de nuestro sistema de justicia.

7. ¿POR QUÉ NO MEJORA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA?

Pedro Flores Crespo

INTRODUCCIÓN

La pregunta que guió el trabajo del grupo de educación requiere ser matizada debido a que existen mejoras reales en la calidad de la educación mexicana. Es más exacto preguntarse por qué la educación no mejora al ritmo que la sociedad y el mundo exigen, y por qué no mejora para todos por igual.

Si bien en México ha aumentado la escolaridad promedio de la población en los últimos 40 años, ya que pasamos de 3.4 años en 1970 a 8.8 en 2012, el incremento ha sido, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) “lento” y “desigual”¹. La escolaridad promedio para las personas provenientes de hogares indígenas, por ejemplo, es de 6.4 años y para los individuos con capacidades diferentes, entre 25 y 34 años, es de sólo 6.7 años, es decir, dos años por debajo del promedio nacional.

En términos de aprendizaje también existe un marcado patrón de desigualdad, pese a los recientes esfuerzos sociales y gubernamentales. Si bien se redujo el porcentaje de niños de primaria que tienen carencias en el dominio curricular de los conocimientos y habilidades en el área de español de 2006 a 2010 al pasar de 25 a 20 por ciento, en la población indígena y

1 INEE (2014) y (2015) *Panorama Educativo de México*, México: INEE.

entre aquella que asiste a los cursos comunitarios, la población se incrementó siete y nueve puntos, respectivamente. Son estas opciones educativas, lamentablemente, las que operan bajo malas condiciones, con recursos e insumos precarios o insuficientes y en donde exigir una educación de calidad es más costoso. Si alguien se queja, por ejemplo, del proceder de un directivo escolar o maestro puede que no haya un reemplazo pronto.

Otro resultado que llama la atención es que a pesar de que la tasa de asistencia a nivel primaria es de casi 100 por ciento y de que hay una proporción relativamente baja de estudiantes con carencias en el dominio curricular en el área de matemáticas (12 por ciento en 2009) en las escuelas públicas, en las privadas esta proporción es prácticamente seis veces menor (sólo 2 por ciento).

Pero la educación privada no ha mostrado estar en mejores condiciones que la pública. Con base en los datos del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, PISA, Carlos Muñoz Izquierdo, Premio Nacional de Ciencias y Artes en el área de Ciencias Sociales 2012, asentó que:

ni siquiera los jóvenes ubicados en niveles socioeconómicos altos - y que asisten a secundarias y bachilleratos privados - obtienen un rendimiento semejante al de un alumno de los países de la OCDE que pertenece a la clase trabajadora.²

La calidad de la educación no es entonces una cuestión meramente de recursos económicos o de riqueza material. Ante esto, la cuestión es: ¿A qué se deben los bajos niveles promedio y las grandes diferencias de resultados de la educación básica? ¿Hemos identificado las causas con suficiente precisión, como para sugerir líneas de acción efectivas en el combate de la desigualdad educativa? Estas preguntas fueron guía para la discusión del grupo de educación.

2 Muñoz Izquierdo, C. (2005) "No existe fatalismo que nos impida mejorar", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, vol. 10, núm. 24, enero-marzo, 2005, pp. 242-248.

EN BUSCA DE MEJORES EXPLICACIONES

Es evidente que en promedio se registran mejoras educativas, pero al desagregar los datos por distintas poblaciones, modalidades o sectores, no hay razones para sentirse satisfechos. ¿Por qué? ¿Cuáles son las causas de la inequitativa distribución de oportunidades educativas?

Desde hace 50 años, con el Informe Coleman (1964)³, la investigación educativa había señalado ya que las condiciones macrosociales pueden condicionar el aprovechamiento de niñas, niños y jóvenes. Esta perspectiva, que se puede llamar “estructuralista”, ha sido muy común, pero como todo producto científico debe cuestionarse. Si nos adscribimos a una explicación de este tipo omitimos pensar en cómo se construye la acción o agencia individual, y cómo se relaciona con distintos planos sociales como la familia, comunidad escolar y un ambiente social determinado.

Las limitaciones del trabajo de Coleman, que los avances metodológicos posteriores permitieron identificar, han mostrado que el peso de los factores escolares en el rendimiento es mucho mayor de lo que se pensaba, aunque pueda ser inferior al peso del contexto macro social. En este sentido coinciden no solo numerosos trabajos sobre las escuelas eficaces, sino también las evaluaciones del rendimiento que utilizan pruebas aplicadas a grandes muestras nacionales e internacionales, cuando se analizan con técnicas estadísticas más poderosas que las disponibles anteriormente, como los modelos lineales jerárquicos. Esto significa, como sugiere Muñoz Izquierdo en un análisis de los resultados de las pruebas PISA, que los problemas de aprendizaje “no son solamente causados por fenómenos que se encuentran fuera del control de la escuela, como la pobreza o la desigualdad, [...] hay márgenes de maniobra que los responsables de la educación pueden aprovechar”. Por consiguiente, los factores del entorno social, los de la escuela y los atributos de las personas, lejos de oponerse, se complementan. Es precisamente la conjunción de éstos lo que explica la desigualdad educativa.

3 James S. Coleman (1964) “Equality of Educational Opportunity” “Informe Coleman”, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Estados Unidos, 1966. Elaborado como respuesta a Sección 402 del Civil Rights Act de 1964.

La prevalencia de la desigualdad y las inequidades en materia educativa demanda no cesar en el estudio, discusión y análisis sobre las causas de este grave fenómeno que, por un lado es éticamente inaceptable y por otro es instrumentalmente regresivo. Son inviables la cohesión social y la paz si se perpetúa la desigualdad.

La investigación educativa ha trabajado por rebasar el enfoque monocausal y de tipo estructural para explicar la desigualdad educativa; sin embargo, aún permanecen preguntas abiertas que puede abordar la investigación educativa, para renovar los clásicos enfoques sociológicos, pedagógicos y económicos. Las políticas y los programas también tendrán que variar. Con estos propósitos las propuestas del Grupo de Educación se organizan en tres niveles:

PREMISA: DISCUSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO TEÓRICO.

Ante la pluralidad de la sociedad mexicana es difícil plantear un proyecto educativo que sea de aplicación general. Sin embargo, no hay que esperar a tener el debate ideal para actuar. Este grupo piensa que es posible proponer que el eje rector que guíe la política educativa sea la distribución equitativa de la calidad. La calidad puede entenderse aquí como la capacidad del sistema educativo para que todas y todos los estudiantes adquieran conocimientos relevantes y suficientes en áreas sustanciales como español, matemáticas y ciencias, aprendan a ser responsable de sus actos, puedan disfrutar y admirar las diversas manifestaciones culturales y desarrollen la capacidad para sentir empatía y compasión hacia los demás.

Reconociendo que esta noción de calidad puede ser discutible, el grupo de educación propone *organizar una discusión pública y abierta* que incluya no sólo a los especialistas y a los grupos mejor posicionados socialmente, sino a todos los interesados e implicados en el desarrollo educativo. En este sentido el grupo propone los siguientes puntos a debatir:

- ¿Cómo opera la sociedad mexicana que, en lugar de utilizar a la educación para atenuar la desigualdad, en algunos casos la refuerza? La

discusión de los fines intrínsecos e instrumentales de la educación no es una cuestión menor para dar sentido y contenido práctico a las políticas y los programas.

- ¿Cómo transitamos de una escuela tradicional a una enfocada a promover competencias complejas? ¿Cuáles son las implicaciones para las políticas de formación inicial de docentes y de participación ciudadana? Habrá que discutir el papel del mérito académico con base en evidencia empírica a nivel internacional y detectar sus ventajas y limitaciones en una sociedad como la mexicana cuyos referentes de valor han sido otros muy distintos.
- ¿Cómo se apropian estudiantes y maestros del conocimiento en los actuales contextos académicos? ¿Qué sentidos le dan al currículum bajo el ambiente de virtualidad a los que están expuestos?
- ¿Por qué unos grupos han logrado ampliar sus capacidades democráticas y políticas para exigir servicios educativos de calidad mientras que otros no consiguen hacerlo? Aunado a la pobreza económica, parece haber una “pobreza institucional” donde las reglas y normas no se cumplen y el gobierno parece no tener instrumentos para gobernar, lo que abre vacíos de gobernabilidad que los llamados poderes fácticos llenan en perjuicio de la educación pública.
- ¿Qué modelo de individuos está detrás de las políticas y reformas educativas? Los agentes escolares no operan solo para maximizar su utilidad como plantearía la teoría de la elección racional, sino que pueden operar bajo otro tipo de motivaciones y mientras eso no se comprenda, la acción pública puede ser limitada. Es posible que, por ejemplo, los docentes de educación básica sepan bien qué necesitan para mejorar su práctica y no solo se adscriban a la idea de aumentar la utilidad económica.
- Integrar las distintas dimensiones en que actuamos los seres humanos como el plano social, familiar, escolar e individual para poder articular explicaciones más comprensivas de la desigualdad educativa.

LÍNEAS PARTICULARES DE INVESTIGACIÓN A PRIORIZAR

La investigación educativa se ha consolidado a lo largo de más de 50 años. Ha respondido preguntas, se ha planteado nuevas, ha renovado enfoques y afinado metodologías, pero aún queda mucho por hacer para atender la problemática del insuficiente avance y la desigualdad de la calidad educativa. Hay que saber reconocer los méritos y limitaciones de los esquemas de evaluación a gran escala y avanzar hacia enfoques alternativos que se asienten una perspectiva dinámica y situada. Ante las principales iniciativas promovidas por el gobierno federal (2013-2018) en materia educativa, y considerando que tendrán repercusiones a futuro, el grupo de educación sugiere priorizar las siguientes líneas de investigación:

Línea de estudios sobre los docentes, incluyendo sublíneas particulares sobre:

- Prácticas de enseñanza de lecto-escritura, matemáticas, ciencias naturales y sociales y otras áreas, para sustentar modelos y prácticas alternativas que busquen el desarrollo de las competencias complejas que requiere la vida en una sociedad democrática.
- Trayectorias docentes, en específico, sobre la formación inicial para poder sustentar una profunda reforma de las escuelas normales. La formación en servicio y desarrollo profesional también es clave para desarrollar modalidades más adecuadas que los tradicionales cursos de actualización cuya eficacia ha mostrado ser limitada.
- Sistemas de evaluación que tomen en cuenta la complejidad del trabajo docente y la cultura magisterial.
- Efectos de las reformas sobre la manera en que los maestros entienden su vocación, formación y práctica.

Línea de estudios sobre “buenas prácticas” en varios niveles, con sublíneas sobre:

- Las aproximaciones al aprendizaje que hace la población: los sentidos y usos del conocimiento escolar, la puesta en práctica del currículo y las formas de relacionarse con las distintas formas de conocimiento.

- Prácticas de gestión escolar (incluyendo el papel del director, trabajo del grupo docente y participación de estudiantes y padres) para entender sus mecanismos de éxito, más que tratar de reproducirlas a nivel macro o nacional.
- Prácticas de gestión a nivel de zona escolar o microrregión, incluyendo la interacción de la escuela con la comunidad.

Líneas de estudios sobre la evaluación y su buen uso:

- Dada la experiencia acumulada, se requiere trabajar aún más en el desarrollo de la meta evaluación, es decir, en la evaluación de la evaluación, que incluya las agencias y organismos implicados, los sistemas, agentes, procesos, usos, políticas y directrices derivadas de la misma.
- Revisar la validez de pruebas como ENLACE, PLANEA y PISA. Cada vez es más evidente que no logran medir adecuadamente lo que se necesita para mejorar la práctica educativa. Por lo tanto, habrá que desarrollar y apoyar evaluaciones basadas en la observación y el análisis de evidencias del trabajo docente (portafolios), así como evaluaciones de tipo longitudinal y evaluaciones de impacto para verificar la efectividad de programas y acciones, a través del desarrollo de estudios experimentales con asignación aleatoria. Esto no necesariamente tiene que perseguir una meta nacional. Se trata, más bien, de generar evidencia para generar cambios a nivel micro.
- Los usos de los resultados de las evaluaciones también debe estudiarse de manera más sistemática, pues en ocasiones las malas interpretaciones se originan por no contextualizar dichos resultados o al ser utilizados de manera unidireccional o convenenciera por algunos grupos, impidiendo el verdadero cambio educativo.

Línea sobre inequidad y desigualdad:

- Es necesario conocer los procesos de acumulación o imbricación de las diversas desventajas que terminan por propiciar fenómenos como el abandono escolar, la desafiliación o desinterés por el conocimiento.

- Estudios sobre trayectorias escolares a través de diseños longitudinales, preferentemente de tipo panel. Este tipo de investigaciones permitirá saber cómo se engarzan distintos eventos y estados en la vida de los niños y jóvenes.
- Hay que seguir desarrollando tesis multicausales que consideren aspectos tales como la inequidad presupuestaria, barreras para el desenvolvimiento pedagógico de profesores y estudiantes, y las trabas institucionales dentro de los sistemas educativos a nivel federal, estatal y municipal.

Línea de estudios sobre políticas educativas:

Las políticas y programas educativos pueden tener un diseño deficiente que propicie un desarrollo educativo lento y, en ocasiones, desigual. Si se prometen grandes cambios y reformas y se logra poco, la legitimidad de los gobiernos democráticos se erosiona abriendo la puerta a perspectivas inediatistas y populistas.⁴ Es necesario, por lo tanto, que las políticas educativas adquieran mayor efectividad. Para ello, se propone:

- Hacer estudios sobre procesos de implementación de las políticas bajo el entendido que éstas se resignifican y están multisituadas.
- Documentar si las políticas y programas subvierten la organización de las escuelas al grado de hacer inoperantes los cambios. Los análisis basados en el nuevo institucionalismo pueden ser útiles en este sentido.
- Desarrollar estudios con perspectiva plural, donde los diversos grupos y actores sociales (empresarios, OSC, intelectuales) actúan para el desarrollo de las políticas.

4 Para Luis F. Aguilar, la ineficacia gubernamental es “fundamentalmente un problema cognoscitivo, de razón técnica, relacionado con defectos de conocimiento causal”. Luis F. Aguilar (2014) “Ciencias sociales y políticas públicas: círculos virtuosos y viciosos” en Escobar, A. (coord.) *Hacia dónde va la ciencia en México. Ciencias sociales y políticas públicas*, México: Conacyt-AMC-CCC, p. 21.

Línea de estudios de síntesis crítica de las investigaciones educativas

Los Estados del Conocimiento del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) han recopilado gran cantidad de productos de investigación, pero hacen falta estudios que aprovechen esos materiales para darles un mejor tratamiento analítico, identificando puntos fuertes y débiles, y señalando áreas de oportunidad para que la investigación tenga mayores repercusiones sobre la práctica escolar.

En específico, se requiere de un metaanálisis de la investigación educativa para cada tema. Este ejercicio tendrá que recopilar toda la producción de investigación generada en un determinado y largo periodo para identificar aportaciones al conocimiento, a la práctica escolar, así como a las políticas educativas.

MEDIDAS PARTICULARES PARA APOYAR LA INVESTIGACIÓN:

Juzgamos que los mecanismos convencionales de financiamiento de la investigación son relativamente adecuados para apoyar campos consolidados, sin embargo, parecen insuficientes para fomentar campos en desarrollo como el de la investigación educativa. Por lo tanto, se propone que el CONACYT: Establezca un fondo permanente para investigación educativa en las líneas señaladas, que cuente con recursos suficientes y maneje criterios apropiados para apoyar proyectos:

- En lugares donde es necesario que se desarrolle investigación educativa pero que aún no tienen el grado de consolidación suficiente para aprovechar los fondos existentes, como puede ser el caso de las escuelas normales.
- Encabezados por investigadores con experiencia, pero que involucren a académicos y profesores de las entidades federativas e instituciones menos consolidadas en términos académicos y científicos.
- Que impliquen tiempos y recursos que normalmente están fuera del alcance incluso de instituciones e investigadores establecidos, como

proyectos de tipo longitudinal que implican muchos años de desarrollo.

Apoye al Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) para que mantenga un repositorio virtual lo más completo posible de los productos de investigación que se generen en el país, para facilitar la realización de estados del conocimiento como los que el COMIE promueve periódicamente, así como la de trabajos analíticos; por ejemplo, los que se proponen en una de las líneas prioritarias antes indicadas (véase el punto F).

COORDINADORES

Aime Ros

UNAM

Tel. Ofic. 56 22 18 88

Cel. 044 55 85 75 08 66

Jaime.ros.1@nd.edu

Gerardo Ordóñez

COLEF

Tel. Ofic. 03 664 631 63 03

Cel. 045 664 504 5012

ordonez@colef.mx

Rosario Cárdenas

UAM-Xochimilco

Tel. Ofic. 54 83 75 48

Cel. 044 55 1677 2645

carde@correo.xoc.uam.mx

Gonzalo Saraví

CIESAS

Tel. Ofic. 54 87 35 70 Ext. 1324

Casa 55 73 83 48

gsaravi@ciesas.edu.mx

Arturo Alvarado

COLMEX

Tel. Ofic. 54 49 30 64

alvarado@colmex.mx

Elena Azaola Garrido

CIESAS

Tel. Ofic. 54 87 36 00 Ext. 1128

Cel. 044 55 14 73 48 73

eazaola@ciesas.edu.mx

Pedro Flores Crespo

UAQ

Tel. Ofic. 01 442 192 12 00 Ext. 5453

Cel. 044 55 21 09 65 19

pedro.florescrespon@uaq.mx



Consejo Consultivo de Ciencias