

El Cotidiano

ISSN: en trámite
#218

Revista de la realidad mexicana actual



UNA MIRADA A LA EDUCACIÓN



Universidad
Autónoma
Metropolitana
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco



Noviembre-diciembre 2019
Año 35, \$35.00



Director: Raúl Rodríguez Guillén

Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís

Comité Editorial: Luis H. Méndez y Berrueta, Raúl Rodríguez Guillén, Norma Ilse Veloz Ávila, Miriam Alfie Cohen, Rafael Montesinos Carrera, Marco Antonio Leyva, Juan Reyes del Campillo, Agustín Cue Mancera, Janett Góngora Soberanes, Karina Ochoa Muñoz, Ana Fernández Poncela y Víctor Manuel Alarcón Olguín.

Coordinadores de las secciones fijas:

Educación, Cultura Política y Medios: Adrián de Garay Sánchez, Hugo Aboites Aguilar, Javier Esteinou Madrid

Economía Nacional y Relaciones Laborales: Marco Antonio Leyva, Griselda Martínez V., Sergio Sánchez, Abel Pérez, Juan Froylán Martínez, Cristian Leriche

Democracia y Cambio Político: Juan Reyes del Campillo, Gabriela Ángela Magdaleno Del Río, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Víctor Reynoso, Francisco Reveles, Manuel Alejandro Ramos López, Carlos Bustamante López

Panorama Internacional: Miriam Alfie, Silvia Vélez, Agustín Cue, Alejandro Becerra, Carlos Vilas, Neil Harvey

Movimientos Sociales y Violencia Política: Rosalía Carrillo Meraz, Carmen Cariño Trujillo, Carlos Alberto Ríos Gordillo, José Luis Cisneros

Dictaminadores: Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Rosa Albina Garavito, Alenka Guzmán, Luis Hernández Navarro, Luis Arturo Jiménez, Cristian Leriche, Francisco Zapata, Yolanda Massieu, Norma I. Veloz Ávila

Portada: Emiliano Imati Rodríguez Veloz, Isis Andrea Torres Molina

Coordinación Administrativa: Gabriela Pérez Venegas

Distribución: María de Lourdes Delgado Reyes, Víctor Hugo Ramírez Jiménez

Fundadores: Rosa Albina Garavito Elías, Augusto Bolívar y Edmundo Jacobo Molina

Esta revista está indexada a nivel nacional e internacional en la Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal (Redalyc).

Rector General

Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario General

Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia

Rector de Unidad

Dr. Oscar Lozano Carrillo

Secretaria de la Unidad

Mtra. Verónica Arroyo Pedroza

Director de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Miguel Pérez López

Secretario Académico de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de los intereses teóricos de una serie de investigadores que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en parte mínima, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Our magazine is the product of a research process that shows a diversity of theories and methodologies. Also, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico, and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics and nonsectarian. We feel that it is an instrument of expression for the Academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality cannot be reduced to long-term research and neither to periodical judgment, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

EL COTIDIANO. Año 35, número 218, noviembre-diciembre de 2019, es una publicación bimestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes 3855, colonia Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México y Av. San Pablo Núm. 180, Edificio K, cubículo 011, colonia Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México, teléfonos 53189336 y 53189109, apartado postal 32-031, C.P. 06031, Ciudad de México, México, página electrónica de la revista: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx> Correo electrónico: cotid@correo.azc.uam.mx. Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-2018-092714104900-203, ISSN 1563-7417, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Lucino Gutiérrez Ortiz, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades; Avenida San Pablo #180, Edificio K, Salón 011, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200; fecha de última modificación: Diciembre 2019. Tamaño del archivo 850 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Revista No. 217

Familias ayer y hoy

Septiembre - Octubre 2019
Año 34. ISSN 1563-7417
Periodicidad Bimestral

Certificado de Licitud de título 5306.
Certificado de Licitud de Contenido 4086.



Bienvenidos a El Cotidiano

Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM - Azcapotzalco

Buscar

Antecedentes

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.



ver info

Comentarios al editor

Envía tus comentarios al editor, tus opiniones son muy importantes y hacen que nuestro sitio mejore continuamente.



ver info

A nuestros colaboradores

Requisitos técnicos y de contenido para que puedas colaborar con nosotros. Descarga el PDF para tu comodidad.



descargar

“ SOBRE EL COTIDIANO:

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

LUIS MÉNDEZ BERRUETA, EDITOR EMÉRITO

www.elcotidianoenlinea.com.mx

Una mirada a la educación

Presentación	5	Pandillas: saberes y subjetividades	69
<i>El Cotidiano</i> , bitácora de la educación desde 1984		<i>Hugo César Moreno Hernández</i>	
<i>Hugo Aboites</i>	7	Situación internacional	
El presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2016-2019: características y evolución		El TLCAN y la Oficina de la Presidencia: la importancia de los actores y sus ideas en el cambio institucional (1988-1994)	
<i>Gabriela Barajas Martínez</i>	21	<i>Benjamín Sandoval Álvarez</i>	83
Educación financiera en la educación superior: estudio de 19 universidades en México		Transparencia y responsabilidad gubernamental en México a 100 años de la Constitución Política Mexicana	
<i>Ariadna Hernández Rivera</i>	39	<i>Ramiro Daniel Sánchez Gayosso</i>	93
Las implicaciones políticas en la asignación de plazas para docentes del nivel básico a partir de la instrumentalización de la política de calidad en la reforma educativa de 2013		Reseña	
<i>Julio Ruvalcaba</i>	51	<i>¿Qué hay de nuevo, man? Ser hombre y padre en el siglo 21. De sus desafíos y tensiones</i>	
Democracia y cambio político		<i>Luis Alberto Monroy Lara</i>	111
Crisis identitaria: ciudadanía, trabajo y género. Una aproximación al caso de México			
<i>Rafael Montesinos</i>	59		

A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doblo ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulen deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer, 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

Presentación

Una mirada a la educación

La educación pública siempre ha estado bajo la lupa, ocupando páginas de diarios y libros. Con mayor o menor acierto se discute sobre su calidad, la reforma necesaria, el financiamiento y su uso transparente y la necesidad de ponerla en el centro de la transformación nacional.

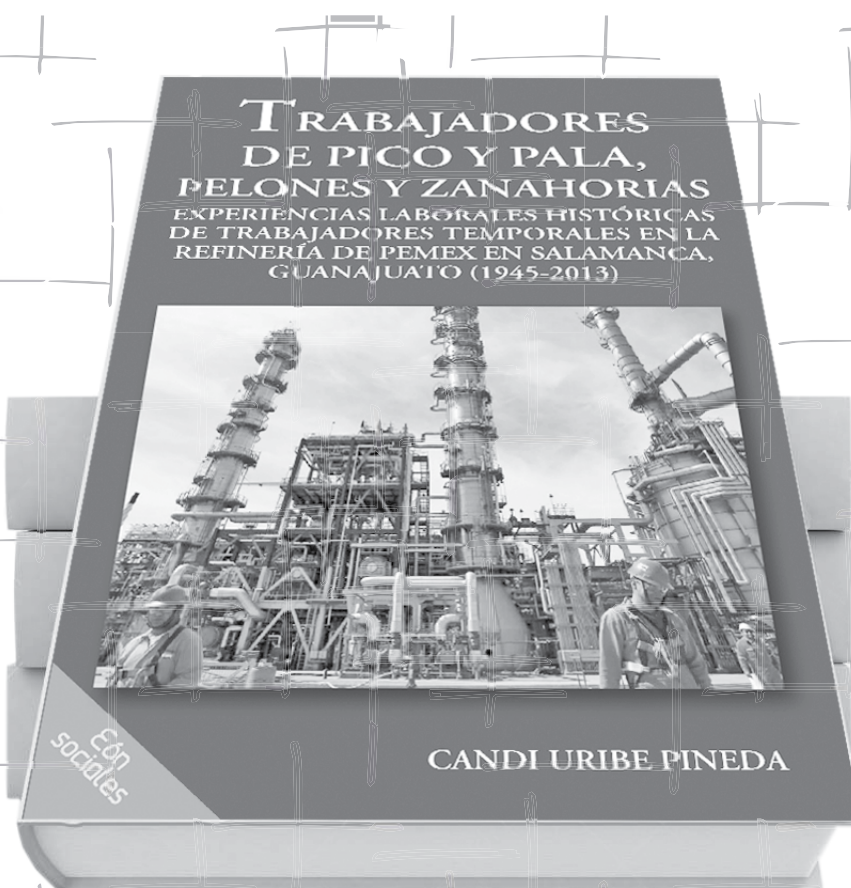
El número 218 de la revista *El Cotidiano* ofrece un balance elaborado por Hugo Aboites Aguilar, quien en un esfuerzo de síntesis recorre 34 años de historia de la educación en México a partir de las páginas de nuestra revista, destacando tres cambios que ocurren en tres décadas.

Dos de los artículos que convocan este número nos ofrecen información sobre el presupuesto y su aplicación en la Universidad Autónoma Metropolitana, en momentos en que se discute sobre la racionalidad y austeridad necesarias para el funcionamiento de las instituciones de educación superior. Mientras que en otro artículo se analiza comparativamente sobre la educación financiera en 19 Universidades.

Esperamos, como siempre, contribuir al debate en temas de interés nacional.

NOVEDAD

Ediciones Eón / Universidad Autónoma de Querétaro



Universidad Autónoma
de Querétaro

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

El Cotidiano, bitácora de la educación nacional desde 1984

Hugo Aboites*

Los 35 años de *El Cotidiano* que van de 1984 a 2018 no sólo incluyen el paso de un siglo a otro; son además un tramo increíblemente rico de la historia del país y de muchos de los que estamos interesados en el tema de la educación en México. En esas pocas décadas ocurren tres cambios de fondo en la educación en nuestro país: 1) el final del proyecto nacional de Estado y sociedad y, por lo tanto, de educación provenientes de la Revolución Mexicana; 2) surgimiento y desarrollo de la propuesta neoliberal de revitalización de la educación del país; 3) la crisis y derrota electoral que sufre ese proyecto a manos de una irrupción popular-electoral que por una acumulación de movimientos –sobre todo de los maestros– se sustentó y sustenta en una enorme reserva de indignación y fuerza que ahora defiende e impulsa un proyecto distinto de país. Son estos tres importantes momentos en México que significan fuertes y perfectamente visibles enfrentamientos y reacomodos de la lucha entre las clases populares y los sectores globalizados y dominantes de un capitalismo que se adapta, reacciona y busca constantemente alterar a su favor el curso de los acontecimientos.

La educación mexicana, su historia y sus principales protagonistas jugaron y juegan un papel central en ese complejo proceso. Es un ámbito estratégico y cada vez se reconoce –y disputa más– como tal. Al comienzo de los años ochenta, las y los maestros, estudiantes, académicos, comunidades, escuelas e instituciones de todos los niveles educativos ya se habían convertido en un poderoso actor, y se convirtieron en un prota-

gonista muy importante y directo en esas tres etapas. En ese proceso, *El Cotidiano* ofreció, poco al principio, sumamente generoso más tarde, un espacio vital para la reflexión de esos y otros actores clave en el desarrollo de la educación.

En este artículo se pretende describir, mediante las voces que han quedado registradas en artículos de la revista, con qué análisis y propuestas hace más de tres décadas comienza sus días una revista universitaria, *El Cotidiano*, impulsada por un importante grupo de académicas y académicos conscientes de su tiempo y de la historia (Rosa Albino Garavito, Augusto

Bolívar y Edmundo Jacobo, como fundadores y, luego, desde Luis Méndez hasta Miguel Ángel Romero como directores). Muestran cómo, desde el privilegiado observatorio que significa una universidad pública y autónoma (la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM), se comienza a reflexionar críticamente sobre la educación del país, sus alternativas y los movimientos que le prestan dinamismo. Para eso, aquí intentamos, más que un análisis de este autor, dar literalmente la palabra a los propios autores de los artículos de la revista, sobre todo al comienzo de esta publicación. Con esto se retoma uno de sus rasgos

noviembre-diciembre, 2019

El Cotidiano 218 • 7

principales: que desde el comienzo es una publicación que abandona cualquier intento por monopolizar la opinión e invita a otros académicos e intelectuales a que expresen su percepción de qué está ocurriendo desde una plataforma universitaria y progresista, y respondan a la pregunta de qué hacer con la educación de este país, en el contexto de ese juego de fuerzas sociales en pugna que arriba se mencionan. Aun con el máximo de concreción, el volumen de artículos sobre educación que puede atesorarse en 35 años resulta demasiado para resumirse en las pocas páginas de este artículo. Baste decir que en su conjunto lo que ofrece *El Cotidiano* es una verdadera y monumental bitácora (y, si se quiere, nacional y no sólo de educación) de alrededor de dos mil quinientos artículos que fue quedando escrita y llena de presente, al calor de coyunturas concretas, con las palabras y las percepciones directas y literales de sus actores en esos momentos.

Como se verá, una y otra vez cedemos a la tentación de hacer comentarios que de alguna manera sitúen los trabajos en su contexto y su relación con el presente, pero los autores principales son los articulistas.

Al final del proyecto de educación de la Revolución Mexicana, *El Cotidiano*

El primer número de *El Cotidiano* (EC#1) aparece en julio de 1984, cuando la crisis de la deuda, la vulnerabilidad que ésta representa y la intervención profunda de organismos internacionales cambian completamente el rumbo y la educación del país. Apenas cuatro meses más tarde, en el tercer número de la revista, ya está presente el tema de la educación, aunque no es todavía uno de los que acumulan la mayor cantidad de artículos. Otros ámbitos como el laboral, electoral, conflictos de clases sociales, modernización administrativa son prioritarios en las páginas de los primeros números. En ellas, el tema de la educación es tratado de manera tal que ofrece una visión de gran claridad respecto de cómo el gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988) da los primeros pasos para dejar atrás el proyecto de educación de la Revolución que —aunque ya muy deteriorado— al inicio de los ochenta todavía mantenía vigentes prioridades como la ampliación de la matrícula, la educación para todos y el discurso dotado de una orientación social progresista. El más importante de esos pasos fue la presentación del proyecto de educación del nuevo gobierno ante el Congreso, al que, sin falta de pretensión, se le llama “Revolución Educativa”.

El tema es retomado por el texto titulado “Revolución educativa y universidad”, de Luis Méndez. El texto ofrece a los mexicanos un primer atisbo respecto de lo que viene. Para empezar, indirectamente denuncia el intento de prestidigitación política que significa dar el título de revolucionario al programa de los recién llegados tecnócratas y oportunamente cita en el arranque de su artículo las frases con que el Ejecutivo lo fundamenta: “A toda revolución social sucede su propia revolución educativa” —dice el Ejecutivo De la Madrid, sin aclarar exactamente cuál es la revolución social que estaría detrás de su proyecto—. “El objetivo de esta última —dice refiriéndose a la revolución educativa— es formar al hombre nuevo, modelar las generaciones venideras, en concordancia con el tipo de sociedad que se propone construir” (Méndez, EC#3).

Ya en ese momento, sin embargo, el término “revolución” estaba fuera de lugar porque ya había comenzado la drástica caída en las tasas de crecimiento en las matrículas e, incluso, disminuían las matrículas de educación básica y secundaria, así como de la educación superior y universitaria. Y detrás de todo eso, la reducción de hasta un 50% de los recursos para la educación, incluyendo de manera importante el salario del más de un millón de maestras/maestros de todos los niveles. Ya habían comenzado también las protestas y movilizaciones en contra de ese futuro ominoso que describía en su primer momento *El Cotidiano*. Con ese artículo queda entonces claro que desde 1984 no sólo se trazaron los rasgos de lo que sería la agenda neoliberal que duraría tres décadas más, sino que éstos ya estaban siendo cuestionados por las protestas populares e inmediatamente puestos sobre la mesa para su análisis en la recién nacida revista universitaria.

En efecto, Méndez capta lo que está ocurriendo y señala que, desde la llegada del nuevo gobierno dos años antes (1982), se había dado inicio a “un intento de modernizar en todos sus niveles el aparato educativo del país, [que] manifiesta cambios mucho más radicales y profundos que los implementados en sexenios anteriores. De aquí el descontento [...] de los diferentes sectores sociales involucrados (sindicatos, organizaciones estudiantiles, autoridades universitarias, profesores, investigadores, etc.) quienes sin superar aun el nivel contestatario, se oponen a un proyecto que en aras de la vinculación de la educación al aparato productivo pretende, a través del control presupuestal, de la imposición de programas educativos y de los bajos salarios, establecer un estricto control político encaminado a dobligar y desarticular las alternativas creadas por el mo-

vimiento universitario y un importante sector democrático del magisterio durante la década de los 70". Y ahí aparece claro que, en la visión de *El Cotidiano*, uno de los primeros pasos de esa contrarreforma "revolucionaria" es reducir a los actores fundamentales del proyecto que ahora se busca cerrar (Méndez, EC#3).

Esta contrarreforma también busca descalificar las políticas de anteriores gobiernos. Así, Méndez informa a los lectores que "por lo que se refiere al nivel superior [el programa] habla de un crecimiento vertiginoso que no ha ido acompañado de calidad en la educación, y cuya demanda se continúa centrando en carreras profesionales de corte tradicional que no responden a las necesidades del país. Sus planes y programas de estudio no han sido actualizados periódicamente de acuerdo a la 'concepción de un sistema integral de educación universitaria y las necesidades del entorno de cada institución'. La investigación científica se encuentra desvinculada de las necesidades de su entorno socioeconómico, razón por la cual '...no ha contribuido eficazmente a la producción, adaptación y mejoramiento de tecnologías útiles para el sistema productivo nacional'. Es patente el reducido número de profesores de tiempo completo, el poco acceso a los posgrados y la casi nula figura del profesor-investigador" (Méndez, EC#3).

De hecho, en respuesta a esta problemática, el proyecto gubernamental de "Revolución Educativa" se plantea la agenda que a continuación citamos. Nótese que el lenguaje de esa agenda y sus propósitos son casi idénticos a los actuales, casi 40 años después, y que lo que viene durante las tres décadas siguientes son sólo ajustes, ampliaciones y desarrollos a partir de las premisas originales establecidas desde 1984, que son las siguientes:

1. Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a partir de la formación integral de los docentes.
2. Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.
3. Vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país.
4. Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura (Méndez, EC#3).

Un ejemplo de cómo esta redacción original, arriba citada, se va profundizando a medida que aumenta el poder

del régimen recién llegado es cuando en el punto tres se habla de vincular la educación a "los requerimientos del país". Es decir, se usa una expresión vaga, que se explica por la prudencia a la que obligaba el clima de tensión política que generaba la resistencia de organizaciones populares en el país, e incluso el malestar que provocaba un cambio tan radical dentro de las mismas filas del partido oficial. De hecho, menos de tres años más tarde ya existía una escisión en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de ahí vendría el candidato opositor para la elección presidencial de 1988, un ex priista hijo del icónico presidente Lázaro Cárdenas. El gobierno de De la Madrid se veía entonces en la necesidad de plantear una agenda de cambio educativo que sonara bien en el balcón de las organizaciones internacionales y los gobiernos extranjeros preocupados por la deuda, pero que no viniera a crispar aún más los ánimos populares y que, además, ofreciera alguna esperanza de bienestar, como la ampliación de la matrícula.

De hecho, una vez que se dio la derrota electoral de la oposición y se hubo consolidado el triunfo político de la corriente tecnócrata de Salinas de Gortari, al comienzo de los noventa se materializa el acercamiento con el sector privado y aparece una multitud de iniciativas que definen la calidad como evaluación, impulsan la descentralización y medidas de modernización muchas hostiles a maestros y estudiantes. Se da por concluida toda una etapa de educación emanada de la Revolución que tenía una fuerte orientación social progresista —que incluso llegó a incluir la palabra "socialista"— desde los años veinte y treinta. Y se borra, además, el acuerdo tácito creado en los años treinta y cuarenta entre gobiernos y universidades mediante el cual se permitía cierta autonomía a las universidades a cambio de que éstas aceptaran incorporar entre sus finalidades y marcos legales el contribuir a resolver los problemas nacionales o de las mayorías del país (Aboites, H. "La universidad perseguida: México" *Boletín del Congreso*, B.A. Argentina, 2018). La autonomía, como nunca antes, venía acotada.

Por otro lado, también ya en la agenda aparece destacado el propósito de "elevar la calidad de la educación" en todos los niveles, pero su significado es positivo, como algo que se dará "a partir de la formación integral de los docentes", pero que, con la sola inclusión del término en la agenda, se abre la puerta a que en el futuro se defina de otra manera y se cambie o se anule la relación directa y exclusiva que originalmente tenía con la formación integral. Si hasta entonces el objetivo fundamental —aunque no dejaba de haber planteamientos pedagógico-educativos de mejora— había sido visible y fuertemente centrado en

el aumento de la matrícula, ese aspecto también sufre un cambio con esta agenda pues en ella claramente las prioridades son otras y ya sólo se habla tíbiamente de “ampliar los servicios a todos los mexicanos”; una frase lo suficientemente vaga como para no dejar sin mencionar el tema, pero sin siquiera asomo de un compromiso de recuperar los niveles y ritmos de crecimiento de la matrícula que se daban hasta el comienzo de los años ochenta.

Con la caída de los salarios, sin embargo, mucha de la fuerza de las organizaciones gremiales académicas y magisteriales (la CNTE había nacido pocos años antes, en 1979) se enfocó a la mejoría salarial y, aunque eran conscientes y denunciaban el cambio en el modelo educativo, el empuje fundamental giraba en torno a lo que en ese momento era una debacle. Y, en parte, eso permitió que, al inicio de los años noventa y al fortalecerse la nueva administración salinista, se acelerara el proceso de transformación neoliberal. Contribuyó, además, el discurso presidencial que hablaba del ingreso al primer mundo (TLCAN), la reactivación del crecimiento del país y del bienestar para los mexicanos y, en la educación, las propuestas concretas de recuperación de los salarios mediante pagos extraordinarios (carrera magisterial, becas y estímulos). Se pasó de la reducción de los actores del pasado proyecto histórico de la Revolución, a la creación de múltiples iniciativas —especialmente la evaluación— que transformaron el paisaje educativo y las instituciones. De ahí que, mucho más tarde, a mediados de los noventa, finalmente se desechó la formación del maestro como el mecanismo fundamental para llegar a la calidad de la educación y el énfasis se transfiere a expresiones más directas y hasta *en contra* de los maestros, como ocurrió más tarde en 2012-2018.

Los cambios en el sector académico y en el proyecto pedagógico-educativo

Al mismo tiempo que ese proceso de cierre y conclusión del tramo 1920-1982 tomaba fuerza a finales de los ochenta, otra vez *El Cotidiano* se ocupa del tema educativo y, más específicamente, universitario. En efecto, en mayo de 1989, cinco años después del artículo de Méndez, ahora, en el número 29 de la revista, se plantea una pregunta que en sí misma era ominosa: “¿Qué hacer con las universidades?” A ella dan respuesta dos académicos, Manuel Gil Antón, con un análisis de la situación y las perspectivas posibles para los profesores universitarios, y Rollin Kent, quien al profundizar sobre cómo resolver las necesidades de

aprendizaje de los estudiantes de ese nivel, en los hechos plantea una visión alterna sobre cómo debe darse el acceso a este nivel educativo.

Con el artículo “Los académicos y la reforma universitaria: tres propuestas a discusión” (AC#29) Gil Antón llama la atención sobre la problemática que, luego del crecimiento explosivo de la matrícula, muestra el sector académico en México. Problemática que, en ese momento, es poco conocida y sujeta a interpretaciones que, plantea, dificultan darle solución. Para tratar el problema y resolverlo convoca a pensar, en primer lugar, en el quehacer académico como una carrera:

Desde la perspectiva que se propone, los problemas cruciales pueden destacarse a través de un hilo conductor: la necesidad de generar las condiciones para la existencia de la carrera académica en nuestro sistema. Esta es una expresión que refiere a la constitución de la posibilidad de dedicarse a las actividades de docencia o de investigación, y a su combinación en los niveles, áreas y procesos en que sea factible, y progresar, mediante la competencia con base en los resultados del trabajo, a mejores y más adecuadas condiciones. A su vez, implica que, de no mostrar resultados de trabajo, la progresión no es esperable por el puro paso del tiempo (Gil Antón, EC#29).

Con la carrera académica se trata de generar estructuras de organización y progresión académica que permitan mayor flexibilidad en el trabajo a fin de que éste se adecue a las condiciones, vocaciones, posibilidades y necesidades diversas de personas e instituciones, pero, añade el autor, deben señalarse cuáles son los principales obstáculos para que dicha carrera pueda implementarse.

Con el fin de generar condiciones para la posibilidad de la carrera académica habría que remontar tres obstáculos: la combinación desordenada de sectores [académicos] inamovibles, minoritarios, con una extensa franja de académicos en condiciones inestables, b) la confusión de las características necesarias para la docencia y la investigación y c) la indiferenciación con la que se trata, como equivalentes, a la labor cuidadosa y responsable y a la falta de responsabilidad y empeño (Gil Antón, EC#29).

En esa perspectiva, y en estricta correspondencia con cada uno de los obstáculos, se mencionan tres grandes propuestas de solución:

1. Ni la estabilidad absoluta, ni el trabajo a destajo
2. La docencia no es un castigo
3. Condiciones y salario de acuerdo al trabajo (Gil Antón, EC#29).¹

Se propone así, en lo primero, una figura intermedia que serían plazas de académico con “estabilidad competitiva”. En lo segundo, crear condiciones favorables, “la docencia, para ser productiva, requiere del estudio, actualización en el campo específico, tiempo libre institucionalmente reconocido para comunicarse con los colegas y diseñar formas de innovación y crítica del trabajo. Estas condiciones, que las instituciones no han ofrecido en general para la enseñanza, no tienen por qué ser definidas como investigación”. Y, tercero, crear tales condiciones para la docencia que la conviertan en una tarea apasionante, combinada con la investigación. En sus palabras, “si se lograra la estrategia de la estabilidad competitiva y se avanza en el reconocimiento de las condiciones adecuadas a las funciones específicas [de docencia e investigación], sería interesante explorar la propuesta de salarios diferenciados con base en resultados del trabajo. Puede pensarse en un salario base y en sistemas de incremento realmente significativo en correspondencia con el trabajo realizado.

Todas estas propuestas —que sirvieron para introducir un importante debate sobre el trabajo académico en un momento de gran incertidumbre por los bajos salarios y presupuestos— aparecen en el artículo citado como dependientes en su aprobación y, sobre todo, en su operación, de una intensa participación de los académicos y de una abierta disposición de las autoridades institucionales. Así, a la hora de plantear el primer punto, señala que “lo anterior implica algo muy poco común en las autoridades: confianza en los cuerpos académicos y voluntad para arriesgar; del mismo modo, es necesario que los académicos se comprometan a evitar un sistema de simulación y ascenso fácil; la convocatoria es a construir una estrategia de acuerdos y retos razonables, precisos en los campos específicos de las disciplinas, y que sólo tienen sentido desde la recuperación colectiva de la ética profesional, del respeto al oficio de enseñar o investigar”. Cuando propone organizar las condiciones para la docencia dice que al “igual que en la

¹ El texto completo de este artículo y de todos los restantes y los que aparecen en todos los números de *El Cotidiano* en más de tres décadas, están disponibles en <<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros>>, donde se puede seleccionar el año y número de la revista que se quiera consultar.

propuesta anterior, la responsabilidad y la creatividad de los profesores y de las autoridades es indispensable”. Y, en el momento de plantear la diferenciación salarial, habla de “recuperar consensualmente el valor de la diferenciación y ensayar procesos no autoritarios ni puramente formales para reconocerla” (Gil Antón, EC#29).

Esta discusión al interior de universidades y sindicatos; sin embargo, no pudo prosperar. Fue bruscamente interrumpida cuando meses después la SEP diseñó y apresuradamente impuso una manera totalmente diferente y contrapuesta de conducir el tema: desde arriba e imponiendo la diferenciación aprovechando la fuerza de la necesidad económica de los académicos. La propuesta universitaria de discusión de desacuerdos y objeciones y de creación de consensos ahí donde fuera posible se vio arrasada por un mecanismo de *dumping* de recursos federales a las arcas universitarias para *estímulos* para los académicos y por la perspectiva gubernamental de la diferenciación, totalmente ajena a la visión integral y a cargo de pares, respecto del trabajo universitario. Se impuso la diferenciación a partir de resultados concretos, medibles y cuantificables (incluso con puntajes por cada actividad) del trabajo académico como criterio fundamental. Todo lo demás, los consensos de trabajo, la creatividad para dar soluciones, no jugaría ningún papel importante. La de Gil Antón era una propuesta que tenía una visión y fundamentos propios y universitarios, pero no pudo discutirse y menos desplegarse a partir de los grupos académicos, como era su intención fundamental. La llegada de la directriz gubernamental sobre cómo deberían ser organizados los suplementos al salario e incluso la generación de un manual para aplicar el programa en forma igual en las diversas instituciones produjo un tropel irresistible: las autoridades tenían urgencia en dispersar los recién llegados recursos y los académicos en recibirlos.

Esto generó de inmediato la apresurada creación de programas institucionales para alguna forma de distribución ordenada de los recursos: convocatoria, requisitos, modalidades (tales como si serían anuales, mensuales y con qué duración). Todo esto basado en el mini-manual de la SEP. Con eso, en lugar de discusión, el planteamiento era cómo podía mejor distribuirse (y obtenerse) el apoyo económico; sin tocar nada de las estructuras y la organización del trabajo, se convirtió en un programa permanente de ingresos adicionales, que aún perdura, con todas sus distorsiones y efectos nocivos de competencia fuertemente individualizada, mercantilización del trabajo y generación masiva de “productos” académicos. Los académicos comenzaron a ganar importantes cantidades de dinero, muy poco mejo-

ró el trabajo académico. Dichos programas, además, han demostrado una enorme capacidad para mantenerse sin cambio y representan un elemento de rigidez institucional muy importante. Como los más beneficiados suelen ser el segmento más influyente entre los académicos, es muy difícil cualquier modificación que introduzca un grado de mayor inestabilidad en estos recursos y en sus montos.

Por otro lado, el artículo de Rollin Kent en el mismo número (EC#29) también se coloca en medio de las dos grandes opciones que en ese momento se plantean como predominantes (y confrontadas). Así, si Gil Antón buscaba encontrar una veta reflexiva y propositiva entre la opción de una contratación definitiva de tiempo completo para todos y, por otro lado, el impulso neoliberal a las formas más extremas de precariedad y explotación académica, Kent se coloca en el reducido espacio que en el tema del acceso a la educación y la formación en esos años genera el proceso de cierre de una etapa (con predominio del acceso con base en la justicia) y el surgimiento de otra distinta (con base en el “mérito” demostrado en un examen estandarizado).

En su artículo “¿Cómo le hacen para estudiar en nuestras universidades?”, Kent plantea que “el problema de cómo se estudia en la universidad no debería ser abordado puramente como un asunto de justicia social, ni exclusivamente en términos de los instrumentos evaluatorios más adecuados para seleccionar a los estudiantes capaces”. Sin colocarse en alguno de los dos polos señalaba que el problema estaba en otro espacio: “Se trata más bien de los requisitos mínimos necesarios para desarrollar el talento: ¿Qué condiciones son necesarias para que la universidad cumpla con sus funciones pedagógicas y el estudiante se desarrolle como tal?” (Kent, EC#29).

Con esto, y sin decirlo, plantea algo explosivo: que lo más importante es crear instituciones capaces de estimular y fortalecer la formación de los estudiantes y no tanto –interpreto– mantener el énfasis en instrumentos que identifican quiénes son los que, a pesar de los obstáculos que representa el deterioro de las instituciones, pueden tener una trayectoria exitosa.

En este caso, el artículo de 1989 abre una vertiente de discusión que vino a anticipar el enorme problema que se gestó apenas cuatro años después: la creación del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (Ceneval) cuya finalidad era institucionalizar el uso masivo y sistemático de exámenes estandarización de opción múltiple para seleccionar a “los mejores”, en lugar de lanzar una gran iniciativa general de mejoramiento. ¿Qué tipo de iniciativa? En palabras del autor,

la gran reforma, a estas alturas de nuestros problemas universitarios, consistiría fundamentalmente en ofrecer un servicio educativo bien organizado, uno que coloque al estudiante en condiciones de desarrollar adecuadamente su trabajo intelectual. En realidad, se sabe poco acerca de los procesos y las estrategias estudiantiles de aprendizaje y certificación a nivel superior en contextos de masificación. Pero no sería exagerado afirmar que los estudiantes mexicanos aprenden y estudian de manera desorganizada, azarosa, sin contar con apoyos materiales o pedagógicos adecuados de la institución, defendiéndose con la disciplina intelectual que hayan podido desarrollar por su cuenta a lo largo de un trayecto escolar poco estimulante y explotando su “capital cultural y social”. O sea, de milagro. Así, definiríamos al estudiante exitoso como aquel que logra triunfar sobre todos los obstáculos que le pone la universidad. El egresado como sobreviviente (Kent, #29).

De lo que se desprende que se requeriría un cambio en el quehacer en torno al aula, pues señala:

en nuestra cultura pedagógica hay poca preocupación por desarrollar la disciplina y las destrezas intelectuales básicas, como serían: saber de la existencia de diversas fuentes de información y de su utilización; saber seleccionar, ordenar, clasificar y manipular distintos tipos de información; leer textos analíticamente; y expresar sentido a través de la escritura lúcida. En la universidad mexicana, estas capacidades se dan por supuestas, a pesar de que no es ningún secreto que la escolaridad elemental y media no las proporciona a los estudiantes. Así, el profesor universitario no cuida ni corrige los productos escritos del alumno porque es imposible hacerlo en grupos grandes o bien porque no considera que enseñar a leer, escribir y analizar información metódicamente sean tópicos legítimos de un currículum de nivel superior (Kent, EC#29).

Una de las respuestas que Kent ofrece en este artículo, además de señalar cuestiones de índole material como bibliotecas, buenos sistemas de cómputo, toca uno de los ejes más interesantes y complicados de toda organización social humana.

Por un lado, hay mucho por hacer en el terreno de la infraestructura material de apoyo académico. Por otro lado, es evidente que también es imprescindible un cierto

tipo de voluntad política y de capacidad administrativa para superar la férrea lógica circular que tiende a hacer de nuestras universidades cajas de resonancia de los intereses de los diversos grupos presentes. No es nada sencillo convocar a grupos y sectores tan diversos como los académicos, los funcionarios y los trabajadores administrativos para ponerlos al servicio de propósitos educativos y culturales comunes. Tampoco se desprende de este modo de concebir los problemas universitarios un nítido programa de acción reivindicativa para un movimiento estudiantil. A ningún sector de la clase política de nuestras universidades le gusta la complejidad: es el problema de una institución con problemas modernos y dirigentes tradicionales. Desatar estos nudos implica esfuerzos concertadores en muchas direcciones, inversiones financieras fuertes, ganas de experimentar con lo novedoso, acción administrativa eficiente, *talacha* académica constante y disposición honesta a la evaluación abierta. La redituabilidad política de medidas semejantes es poco espectacular y constatable sólo en el mediano plazo. ¿Quién se avienta el boleto? (Kent, EC#29).

Si ningún sector de la clase política—incluyendo el gobierno federal— está dispuesto a intervenir en esta complejidad dadas las bajas (e incluso regresivas) tasas de retorno político que tendría, se entiende como justificada la adopción de medidas simplistas y contundentes como la de optar por establecer una sola evaluación nacional para el ingreso, externa a la complejidad de cada universidad, igual para todos y con pretensiones de ser científicamente aséptica. Con eso, como ya habíamos señalado anteriormente, también se optó por evaluar en lugar de mejorar los procesos pedagógicos internos que permitieran que todo mundo, independientemente de su origen socioeconómico y su género, tuviera mejores oportunidades para hacer un buen trabajo de preparación profesional como estudiantes universitarios. Es decir, con toda probabilidad en 1989 ya se estaba cocinando lo que sería la política nacional de acceso a la educación basada en una evaluación que impactaría en las vidas de millones de jóvenes y es precisamente en ese año que desde esta revista universitaria se pone sobre la mesa no sólo cuál es el escenario, sino que incluso plantea, en un momento estratégico todavía, que generar todo un sistema nacional de evaluación no era la única opción. Es muy probable que aun a sabiendas de esta otra ruta de desarrollo de la educación, por lo que conocemos del proceso de decisión interno y sus actores, poco o nada hubiera cambiado. Sin embargo, debe acreditarse lo importante

que fue la oportuna percepción y primer análisis desde la universidad, ya desde ese momento, sobre lo errado de a visión gubernamental.

Recapitulando sobre estos dos trabajos, aquí cabe una primera reflexión sobre la aportación que puede hacer el trabajo universitario reflexivo, materializado en una revista, en contextos álgidos y de cambios profundos que se comienzan a vivir con la entrada del nuevo periodo neoliberal. Y una primera y clara aportación es su capacidad de identificar temas que serían relevantes. Las formas de organización y pago del trabajo universitario, y los mecanismos de acceso a la educación han sido desde los años noventa y hasta la actualidad dos de los temas más importantes en el nivel de educación superior de este nuevo periodo. Pero además, al haberlos presentado con una enorme oportunidad, puede decirse que pusieron sobre la mesa elementos muy importantes para que cualquier movimiento de estudiantes o trabajadores universitarios se armara argumentativamente y presentara una resistencia en un momento estratégico. Una vez institucionalizada una opción es ya mucho más difícil desmontarla. El solo conocimiento y no muy difundido y, además, en la ausencia de una fuerza movilizadora que pueda aprovecharlo, por sí solo no tiene la capacidad de crear una resistencia eficaz.

Aquí se muestra que, en contraste con otros espacios, la universidad autónoma es capaz de anticipar e incluso construir posibles escenarios de futuro. También que puede generar reflexiones mucho más creativas, capaces de eludir el marco rígido y bipolar de las confrontaciones políticas en los espacios educativos. En un espacio de libertad de pensamiento e investigación se vuelve posible escuchar tambores diferentes a los que guían otros espacios gubernamentales, del sector productivo o de la sociedad civil. Si bien suele acontecer que la reflexión y el análisis universitario estén alejados de procesos concretos de reivindicación, el espacio universitario puede proveer de condiciones de reflexión sobre ellos mismos que les dan una visión mucho más amplia y profunda.

Desarrollo del proyecto neoliberal en la educación (1989-2017)

Además de ese ejercicio de anticipación, grupos de académicos organizados por la revista mostraron también la capacidad de dar una respuesta a algunas iniciativas que ya ponía en marcha el gobierno federal. Además de análisis detallados y aproximaciones desde distintas perspectivas académicas, esos esfuerzos de respuesta señalaban los

puntos débiles, trampas y terribles costos humanos y sociales que traían consigo para niños y niñas, así como para cientos de miles de jóvenes en búsqueda de un lugar en la educación. Pero también destacaron y analizaron cuáles, a su vez, eran las iniciativas e incluso movimientos que en respuesta se comenzaron a generar desde los propios maestros y estudiantes. Por ejemplo, de manera completamente inesperada a partir de mayo de 1989 aparece un fuerte movimiento magisterial a nivel nacional. Y esto viene inmediatamente retomado en el siguiente número de *El Cotidiano* (EC#30) de julio-agosto 1989. Luis Hernández Navarro escribe un artículo (“Maestros: Del gambito de dama al jaque mate”) y otro más Eduardo Guzmán junto con Juan Enrique Vela (“Maestros 1989: Democracia y más salario”), en donde describen y analizan el significado del poderoso surgimiento de una resistencia magisterial y sus demandas en el contexto de los bajos salarios y los intentos de subordinar a los maestros que lleva a cabo el SNTE y la SEP. Ocurren movilizaciones en todo el país y especialmente en el Distrito Federal; Jonguitud cae y Elba Esther Gordillo, con la intervención directa de la presidencia de la República, es llevada a la Secretaría General. Lo primero le da al movimiento magisterial una sensación de victoria, “el triunfo pudo consolidarse. No sólo fue derrotada Vanguardia (Jonguitud), sino también la cultura de la derrota que permea amplias franjas de la izquierda nacional” (Hernández Navarro, Luis EC#30). Así, después de la derrota electoral de 1988, la movilización magisterial tomaba el relevo en la protesta y cuestionaba el aparato político que había servido para establecer la orientación neoliberal.

A partir de entonces, y a diferencia de la primera época (1984-1988), *El Cotidiano* ahora mantiene una presencia constante en la educación con uno o dos artículos con ese tema en muchos de los números. Así, por ejemplo, con un artículo que puede considerarse precursor, Rosa María Barrientos escribe “La doble jornada de la maestra universitaria” (EC#32, 1989) e inmediatamente después, en 1990, Luis Hernández Navarro ofrece un análisis de cómo evolucionó la situación magisterial en “Magisterio? El otoño de la primavera” (EC#33). En la misma sintonía, en marzo-abril 1990, “De la coronación de la dama a los tiempos nuevos” (EC#34), también de Luis Hernández Navarro, y, en el mismo número, “La Universidad-Pueblo, un proyecto traicionado”, una visión a profundidad de Miguel Ángel Romero sobre el desarrollo de esta propuesta popular en los años setenta.

Con esto, regresan en forma abundante los temas universitarios con artículos como “Democracia universitaria:

¿Las nueces o el ruido?”, de Gil Antón (EC#35, mayo 1990) y, en ese mismo número, “El gobierno universitario, una vuelta a la noria”, de José Woldenberg. Y, ahí mismo, también Rollin Kent ofrece “Programa mínimo para la reforma de la enseñanza universitaria”; Salvador Pablo Martínez de la Rocca escribe sobre “La crisis de la educación, el posgrado y la investigación en México y la UNAM” y, finalmente, Adriana Hernández y otros plantean “La UNAM y su reforma, las razones de un acuerdo” (EC#35, 1990).

Todavía más, en otro número, Aboites y Soto tocan respectivamente el tema de la relación universidad-industria y el de la “Modernización educativa y salarios en la educación superior” (EC#36, julio-agosto 1990). Más tarde, Gil Antón se pregunta: “Universidades públicas, ¿cuál es el rumbo?” (EC#39, 1991). Por su parte, Sylvia Ortega y Jaqueline Ochoa plantean el tema de “Perspectivas de la Educación Superior ante el TLC. Una propuesta” (EC#43, septiembre-octubre 1991). Y la larga lista que continúa muestra claramente que la presencia de artículos sobre educación –que fue muy reducida en los primeros cuatro años– se vuelve ya parte constitutiva de la revista. Al parecer, el tema educativo comienza a ser cada vez más poderoso, y más y más son necesarias respuestas a múltiples requerimientos de conocimiento que, sin llegar a las abstracciones carentes de oxígeno, presenten análisis serios y bien fundados, en lenguaje comprensible.

En el tema educativo, la revista, además, da un paso todavía más importante y comienza a generar números completos o especiales dedicados a un tema o situación particular de la educación. No al azar, ni a partir de un programa predeterminado de puntos de discusión, sino recuperando la validez de hablar del presente –análisis de coyuntura–, hacerlo en respuesta a eventos y cambios puntuales de importancia. De tal manera que el tema educativo ya no aparece sólo con algún artículo perdido entre otros quince o hasta veinte de cada número, sino que puede sostenerse por sí mismo. Así, con motivo del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) de 1992, por primera vez en sus ocho años de existencia decide ensamblar todo un número especial con el título de “Modernización Educativa” (EC#51), con la participación de un funcionario de la SEP, José Ángel Pescador, de Elba Esther Gordillo, secretaria general del SNTE, y de un nutrido grupo –16 en total– de analistas de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), escuelas normales, UAM, UNAM y otras universidades.

Este tipo de ediciones permite que lectores interesados puedan acceder casi de inmediato a un muy amplio

panorama de lo que en ese momento se plantea acerca de la modernización educativa. Una contribución decisiva que una universidad pública hace a la ilustración y el debate de maestros, estudiantes y padres de familia.

Por eso vale la pena, a partir de la edición referente a la modernización, ir revisando las ediciones especiales sobre el tema educativo. Por una parte, porque ya con la sola selección de que temas incorporar a la reflexión la revista nos ofrece un panorama de la opinión de un grupo especializado universitario respecto de cuáles son los temas y momentos estratégicos y, por otra parte, sus contenidos son verdaderos *dossiers* que concentran una densidad de análisis y puntos de vista especialmente importantes para el desarrollo de la educación. Con el conocimiento y despliegue de posturas sólidas, desafía y moviliza a sus lectores, los coloca en perspectivas no imaginadas, construye argumentos para maestros y estudiantes y recibe de ellos y de sus demandas nuevos desafíos a la interpretación. En resumen, concentrarnos en los números especiales hace posible que podamos incluir en nuestro análisis con qué sustento la revista identifica temas como importantes, además de ponderar el proceso mismo de análisis e información amplia que ahí se incluye.

El año 1992, por ejemplo, es estratégico para la implantación de la visión neoliberal de la educación, con todas sus iniciativas y contradicciones. En retrospectiva, podemos ver que efectivamente el ANMEB representó el primer momento en la construcción del proyecto neoliberal en educación básica, que –para ir hasta el otro extremo cronológico– se diferencia claramente del que aparece en 2012. Es una fuerte corriente que entre esas dos fechas se manifiesta en otras iniciativas que buscan fortalecer o enfatizar puntos concretos (Compromiso Social por la Calidad de la Educación de 2000, y el Acuerdo por la Calidad Educativa, ACE, en 2008). Veamos entonces cómo miran ese momento inicial de 1992 los actores que han dejado su testimonio en las páginas de *El Cotidiano*.

La modernización educativa (1992)

Las páginas de la revista (EC#51, noviembre-diciembre 1992) se abren con las palabras laudatorias de José Ángel Pescador Osuna, entonces subsecretario de servicios educativos de la SEP en el Distrito Federal:

Si pudiéramos calificar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de alguna manera, diríamos que es el gran instrumento para transformar

nuestro sistema educativo, que observa continuidad con decisiones que en el pasado resultaron eficaces y que introduce innovaciones trascendentes en sus líneas generales de acción, por lo que es posible esperar la conformación de una política educativa sistematizada y articulada, que en mucho coadyuvará a los propósitos del desarrollo nacional (Pescador, EC#51).

A esta visión que presenta el subsecretario, la secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo, contraponen otra, más descarnada, en la que se atribuye partes sustanciales del Acuerdo:

Sobre la propuesta gubernamental de federalizar la educación básica y normal, el SNTE planteó cuatro aspectos torales que quedaron plasmados en el texto del ANMEB [...]:

1. El reconocimiento a la rectoría estatal de la educación.
2. El establecimiento de los mecanismos financieros compensatorios que evitarán profundizar las desigualdades regionales.
3. La garantía de la preservación de todos los derechos laborales de los trabajadores de la educación.
4. La preservación del carácter nacional del SNTE [...].

Y continúa la maestra Gordillo:

Dado que en el planteamiento inicial no se contemplaba el reconocimiento de la importancia de la función del maestro, como el profesional que opera los cambios educativos, y como ciudadano interesado en la educación y los problemas sociales y políticos de su tiempo, para participar en el proceso de modernización educativa, el SNTE llevó a la mesa de negociaciones este tema. Ningún proyecto educativo tendrá éxito, sostuvimos, si no incluye la revaloración de la función magisterial. El ANMEB recogió esa propuesta y asumió el compromiso de proporcionar condiciones salariales que le permitan al maestro una vida decorosa, su preparación y actualización profesional, reconociendo el aprecio social del trabajo docente.

Incorporó también nuestra propuesta de carrera magisterial que implica asociar la mayor calidad y productividad en la tarea magisterial a mejores ingresos y prestaciones. Es decir, un sistema de estímulos al desempeño laboral [...] (Gordillo, EC# 51).

La dirigente sindical plantea como simples propuestas que fueron tranquilamente aceptadas lo que en realidad fue –y

otras fuentes lo confirman²— una muy difícil negociación. ¿Cuál es el punto de vista de los analistas universitarios? Investigadora de la UNAM, pero también integrante del Patronato de la Fundación del SNTE, Aurora Loyo es escéptica acerca de los frutos en calidad educativa y considera que políticamente ya es demasiado tarde para una reforma: “Se ha iniciado ya la fase descendente del ciclo sexenal. El momento no es propicio para una política voluntarista que busque imponer cambios sin contar con el tiempo necesario para lograr consensos sustantivos. El salto cualitativo implícito en la idea de ‘modernización educativa’ no habrá de darse en este sexenio” (Loyo, EC# 51).

Para la académica Janette Góngora Soberanes, de la UPN, “en la actual propuesta de Carrera Magisterial, se puede visualizar que con el establecimiento del escalafón horizontal se trata de homogeneizar por decreto el trabajo docente, negando las diferencias existentes tanto en las condiciones de trabajo como en la experiencia y formación de los maestros que impactan diferencialmente en la práctica docente”.

Finalmente, la maestra Etelvina Sandoval, normalista e investigadora de la UPN dice:

con el cambio de secretario de educación [Ilega Zedillo], se da un viraje a los planteamientos que habían venido haciéndose. Se desechan los dos modelos anteriores y se propone el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que intenta ser un modelo integral que no sólo aborde la reestructuración curricular, sino también aspectos tales como la federalización de la enseñanza, la nueva participación de la sociedad en la educación y la revalorización de la función magisterial.

Por principio de cuentas hay que reconocer algunos avances en la concepción que articula esta propuesta. Hay aspectos donde encontramos materializados muchos de los aportes que diversos grupos de investigadores vinieron elaborando durante años de trabajo. Esto se ve reflejado sobre todo en la necesidad de revalorar la función magisterial.

Sin embargo, más allá de los planteamientos, preocupa la materialización de éstos en acciones, que signadas por la necesidad de recuperar el tiempo sexenal perdido,

se están tomando de manera apresurada, lo que va en detrimento de su intencionalidad (Sandoval, EC#51).

La iniciativa resultó ser apresurada. Y no se pudieron anticipar los graves problemas que se generaron durante las dos décadas siguientes: una federalización que no pudo funcionar porque no implicó una democratización y una Carrera Magisterial diseñada desde arriba que burocratizó la obtención de mayores niveles salariales y con eso perdió el objetivo de mejorar la calidad.

Universidad y modernización (1993)

Un año más tarde, cuando se aproximaba la fecha del 1° de enero de 1994, día en que entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (y de la rebelión zapatista) y en el contexto de incertidumbre que esto generaba y el uso que ya se le daba al Tratado como justificación de cambios orientados a la competitividad, la relación con empresas y el énfasis en la calidad, el Consejo de Redacción de *El Cotidiano* decidió construir un número en el que 13 académicos de los tres países hablaran sobre las características de sus instituciones y los cambios que estaban ocurriendo a partir de la nueva era de globalización y el acuerdo de libre comercio. De esta manera, la modernización de la educación superior resultó ser el primer ámbito de la vida nacional que se analizaba a la luz del TLCAN. Más tarde, otros aspectos nacionales también serían objeto de un análisis semejante (véase EC#60, enero-febrero 1994).

A continuación, se presentan extractos de algunos de los artículos de los académicos. Éstos muestran con claridad lo difícil que es, en los tres países, separar cambios que ocurren en la universidad como resultado del proceso de globalización, de aquellos que tienen su origen en un período previo y común de reducciones y reorganizaciones del financiamiento público educativo (en México, se llamó “austeridad” y “crisis de la deuda”). Además, se tocan aspectos como el gobierno universitario, la relación de las instituciones de educación superior con el mercado y la industria, la orientación académica, el financiamiento. Destacan, en apretado resumen, los rasgos de una nueva etapa de estrecha y muy controvertible relación con el mercado y la industria. A continuación, algunos extractos sumamente ricos, de algunos de los textos:

David Noble (York University, Canadá):

Me siento complacido de informar a ustedes que la libertad académica en las universidades estadounidenses sigue

² Véase el testimonio del propio Salinas de Gortari (*México. Un paso difícil a la modernidad*, pp. 629 ss. y 638), quien habla de cómo el acuerdo por poco y queda en el aire por el rechazo a la descentralización y la insistencia de Gordillo de que se incluyera la Carrera Magisterial.

viva y en buen estado. Existe en abundancia para todos aquellos académicos que están activos tratando de idear estrategias competitivas para las corporaciones globales, perfeccionando las armas para la contienda espacial, creando tecnologías comerciales prometedoras justificando la libertad de empresa a nombre de la democracia, promoviendo una colaboración más estrecha entre las universidades y la industria o defendiendo la “excelencia” en las múltiples áreas misteriosas de la cultura élite. Sin embargo, para aquellos en la academia que alegan en contra de la intervención militar y del aumento en la carrera armamentista y que condenan la opresión global del capital multinacional, para aquellos que apoyan una amplia democracia, un acceso abierto a la educación de calidad, una acción afirmativa, un medio ambiente sano, la salud y la seguridad ocupacional, los derechos de los sindicatos y de los trabajadores, el feminismo, el empleo de tiempo completo y una mayor reglamentación y responsabilidad de la empresa --incluyendo a las universidades-- por el interés público, para ellos está desapareciendo la libertad académica, en especial para aquellos que traducen sus palabras en acciones al practicar lo que profesan. [...]

Si se quiere conservar y ampliar la libertad académica para que sirva al interés público --continúa Noble--, no lo será porque las universidades de alguna manera se hayan liberado de la política. Esto será porque las han politizado [...] para que cumplan un propósito más democrático y socialmente responsable y no simplemente para este pequeño segmento de la sociedad con intereses muy propios. El futuro de la libertad académica yace en la posibilidad de esta mayor politización de la academia (EC#55, junio, 1993).

Howard Buchbinder (York University, Canada):

Con este nexo establecido [con el mercado y la industria], las universidades se orientaron en mayor grado hacia el mercado y tuvieron con ello efectos que significaron una profunda transformación en las instituciones. El sentido de la administración de las universidades cambió de manera importante al centralizarse y ampliarse, al mismo tiempo que asumía todas las apariencias de una gerencia: su propósito no era ya servir administrativamente a la academia sino más bien dictar una agenda gerencial desde arriba, mientras que, por otra parte, los académicos y administrativos estaban cada vez más marginados. La consolidación de esta agenda fue la característica central de la década de los años ochenta. El paso de administración

a gerencia tuvo como complemento una disminución del poder de los organismos colegiales. Cambió también el papel del profesorado con el desarrollo de los profesores empresariales, con la creación de compañías satélite, con la disminución del poder a nivel departamental y con la marginación de los académicos y del trabajo académico. Estos acontecimientos redujeron la autonomía académica y alteraron aún más el papel del proceso democrático en una universidad que perseguía ahora el establecimiento de un modelo empresarial (EC#55, junio, 1993).

P. Rajagopal (York University, Canadá):

Entre 1966 y 1993 ha habido un cambio en los medios económico y cultural de Canadá. Las universidades han reaccionado de manera distinta a estos cambios, ya sea en su forma de gobierno, financiamiento y responsabilidades. El cambio central en la orientación económica se ve acompañado por un conjunto de valores neoconservador, una tendencia que trata de darle legitimidad a la reorientación presente y tranquilizar la conciencia en la élite del poder. Puesto que todos los sistemas económicos necesitan una cultura que los bendiga, no es sorprendente que el fortalecimiento actual del capitalismo se vea apoyado por un conjunto adecuado de valores despiadados (EC#55, junio, 1993).

Noel F. McGinn (Harvard University, Estados Unidos):

La forma de gobierno en la educación superior en Estados Unidos tiene cuatro características principales, que la distinguen de la que prevalece en los sistemas en otras partes del mundo. Primero, la responsabilidad primordial de gobierno de las instituciones recae en los consejos directivos (a veces conocidos como consejos de regentes). Segundo, los consejos delegan la responsabilidad en los rectores (que son llamados presidentes), que cuentan con amplios poderes administrativos o ejecutivos. Tercero, el control sobre la instrucción y los programas de estudios se ejerce al nivel de grupos relativamente pequeños de maestros o profesores organizados en departamentos, una unidad más pequeña que lo podríamos llamar “facultad” o “escuela”. Finalmente, hay una variación considerable en las formas de gobierno en las instituciones públicas y privadas de educación superior en Estados Unidos [...].

En la actualidad, el gobierno en la educación superior es un proceso mediante el cual se decide el programa

profesional o de graduados que es más factible para generar una cantidad de fondos en contratos y donativos y no tanto cuál es el más necesario para expandir el conocimiento de la humanidad o para enriquecer nuestro patrimonio cultural (EC#55, junio, 1993).

Eduardo Ibarra Colado (UAM, México):

Es necesario comprender que nos encontramos frente a una transformación de naturaleza muy distinta de las que pudimos observar en el pasado, en donde los proyectos de reforma difícilmente avanzaban más allá del discurso. El asunto no ha quedado esta vez como un simple juego retórico. Hoy, a diferencia de ayer, el cambio se encuentra en la conformación de nuevas relaciones de poder, y con ellas de nuevos dispositivos disciplinarios y formas de organización que modifican sustancialmente la naturaleza de la Universidad y del trabajo académico. Su futuro implica una nueva estructura en distintos niveles que sea capaz de otorgar un nuevo orden que clarifique las características y posibilidades del sistema y de cada una de sus instituciones: mediante una estrategia de diferenciación, se persigue construir un cuadro comprensivo de la educación superior y la ciencia en México, identificando regiones, instituciones, programas y sujetos. Este proceso dará como resultado nuevas economías –p.e. un mejor conocimiento de lo que tenemos o una mayor velocidad en el cambio institucional–, pero también negatividades –p.e. confusión de la calidad con la cantidad, simulación en el trabajo y construcción de escenario institucionales ficticios–. De esta manera, el futuro de la Universidad en México ha empezado a escribirse con la pluma de la diferenciación (EC#55, junio, 1993).

Universidad, trabajo y sindicato (1994)

En febrero de 1994 estalló la huelga el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM). No fue una huelga cualquiera, nació en un contexto nacional galvanizado por la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que había comenzado apenas unas semanas antes y había entrado en una frágil negociación; en medio de un proceso electoral (presidencia de la república) muy álgido, pues de nuevo Cuauhtémoc Cárdenas buscaba la presidencia que un fraude le arrebató en 1988. Pero es una huelga que nace en un momento en que se está instalando una política

salarial neoliberal de alta diferenciación de ingresos para los universitarios de todo el país, basada en la competitividad, y con una situación de muy bajos salarios para el sector administrativo, técnico y manual de la institución. Así, la suspensión de actividades en una universidad pública y autónoma –y, además, una de las más importantes del país y sede promotora del proyecto de *El Cotidiano*– apenas podía dejar de ser objeto de análisis por parte de los propios universitarios, pese a la diversidad a veces enconada de opiniones. Era volver los ojos a la problemática de casa, pero una casa que en mucho representa la de la educación superior en el país.

De ahí que *El Cotidiano*, finalizada la huelga, optó por montar un número dedicado esta temática y para eso publicó el número 66 en diciembre 1994, con once colaboradores especiales. Aquí algunas de sus aportaciones a un debate que –como se vio en la huelga del SITUAM en 2019– en mucho no ha llegado a conclusiones que permitan dejarlo atrás. Hay cuestiones estructurales que no han sido resueltas y que seguirán planteándose, conflictivamente, una y otra vez.

Miguel Angel Casillas (Académico, UAM):

Aunque el movimiento del SITUAM comenzó como una reivindicación de aumento salarial y revisión contractual, muy fácilmente derivó hacia otros terrenos. En efecto, un grupo emergente en la conducción del movimiento guió la confrontación con las autoridades hacia el programa de estímulos al trabajo académico y de ahí a las políticas de diferenciación aplicadas por la Universidad. Es más, durante un importante período la huelga sirvió de espacio para que se cuestionaran las atribuciones constitucionales que garantizan a la institución el exclusivo manejo de los procesos de incorporación, permanencia y promoción del personal académico (EC#66, 1994).

Eduardo Ibarra Colado (Académico, UAM):

Las universidades viven hoy un momento crucial en la redefinición de su perfil institucional. Las profundas transformaciones en curso nos obligan a hacer un alto en el camino, pues ya es tiempo de empezar a discutir el tipo de institución que deseamos, la naturaleza de su proyecto académico, su conformación estructural y los rasgos que debieran caracterizar a su personal académico. No podemos seguir atrapados por más tiempo en la dinámica del proceso modernizador, pues ella nos conduce a asumir un cambio sin conciencia, a festinar medidas cuya lógica

discursiva nos seduce, pero de las que no conocemos ciertamente sus costos y consecuencias. Lo que está en juego es el futuro de la Universidad pública en México y el de sus comunidades académicas (EC#66, 1994).

Alejandro Vega (Administrativo, UAM):

Un problema de fondo: en los últimos años ha sido posible ubicar dos aspectos que, en el medio laboral de las Instituciones de Educación Superior (IES) y particularmente en lo que toca al trabajo administrativo, se han convertido en preocupaciones fundamentales. Uno de dichos aspectos es asunto total para los asalariados del sector y sus organizaciones representativas, mientras el otro forma parte central de la agenda de autoridades y administradores. Por un lado la necesidad de una verdadera recuperación salarial, y por otro la de modernizar y reestructurar las labores de apoyo a la docencia y los servicios.

En la visión y las políticas oficiales aplicadas por los representantes legales de las instituciones, ambos problemas pueden ser convergentes y resolverse de manera paralela y combinada. En contraparte, un sector importante de los organismos sindicales considera que la solución al deterioro que en términos reales han sufrido los salarios no debe necesariamente estar condicionada a la aceptación de los planes de reestructuración (EC#66, 1994).

Luis Bueno Rodríguez (Académico, UAM):

Si bien es cierto que las medidas integrantes de la así llamada modernización educativa apenas han asomado la cabeza, un error de apreciación del sindicalismo universitario, y en particular, del SITUAM, consiste en suponer que todo está por delante, que las intenciones de reforma del marco laboral y del mundo del trabajo están por venir y que se cuenta con todo el tiempo del mundo para estructurar una respuesta: siempre en los mismos tonos contestatarios del pasado. Por el contrario, los cambios ya ocurridos en nuestra institución y otras universidades son de tal profundidad que ponen en evidencia el atraso en la construcción de la estrategia sindical para enfrentarlas. Definitivamente, ya es una realidad que las universidades públicas se encuentran plenamente inmersas en un proceso continuo de cambio, cuyas consecuencias académicas es difícil elucidar pero que han tenido evidentes repercusiones laborales (EC#66, 1994).

Finalmente, sólo mencionamos los títulos de algunos de los textos también publicados en este número.

López, Carlos: “Reestructuración del trabajo administrativo: ¿resistir o incidir?”

Gatica, Ignacio: “Base social y orientación laboral en el SITUAM”

Aboites, Hugo: “Veinte años de historia de la carrera profesional para académicos y administrativos: el caso UAM”

Crisis del proyecto neoliberal y planteamiento de una etapa de transformación

Durante los años siguientes, además de ofrecer constantemente artículos sobre la educación, *El Cotidiano* continuó con la tarea de ofrecer números temáticos sobre el tema. Pudo así analizar varios momentos que retrospectivamente y en conjunto revelaban que existía una concatenación de eventos en escuelas e instituciones que desde ángulos diversos hacían visible la crisis del proyecto educativo y social del neoliberalismo. Así, desde 1998, con el tema de “Educación y democracia” (EC#87), aparecen claras las demandas de democratización que a la educación le plantea una sociedad que ya ha desarrollado fuertes aspiraciones de cambio y participación. Es el resultado de un ánimo social que comienza a crearse luego de la sacudida que significó la irrupción zapatista en la idealizada historia que pintaba la globalización, seguida de su primera gran crisis económica, en 1995, y la creación de una persuasión difusa de fin del predominio priista de setenta años y de la necesidad de dar el paso a algo distinto. En ese momento, apenas un año antes de la elección presidencial de 2000, surge la huelga estudiantil en la UNAM que, durante nueve meses (mayo 1999-febrero 2000), cabalga entre dos siglos. Fue reprimida, pero planteó con gran claridad la urgencia de la universidad de transformar una ruta que la alejaba de su vocación de institución para todos y que con eso dejaba de ser realmente la universidad de la nación.

Por ello, el número #EC95 (mayo 1999), recién iniciado el paro estudiantil, con el título “Universidad pública: cuotas y financiamiento”, desde sus páginas habla a una rebelión estudiantil que arranca desde el profundo sentimiento de creciente exclusión que viven los jóvenes a partir del comienzo de los noventa. Una larga resistencia que tendría un impacto muy importante: hoy –con las propuestas de

AMLO de apertura masiva de escuelas de educación superior, gratuidad y derecho pleno a ese nivel— se muestra dónde estaba la razón.

Muchos años más tarde, y con el tema “Educación y violencia” (EC#176, noviembre 2012), la revista anticipa por apenas unas semanas lo que sería el inicio de la Reforma Educativa del Pacto por México, pero también, a grandes rasgos, la respuesta que daría la movilización magisterial. En efecto, en ese número ya se habla de evaluación punitiva y de la respuesta que ya estaba teniendo por parte del magisterio. Es decir, recoge lo que hay en el ambiente y, con esa base, se adelanta a plantear lo que sería el eje fundamental de la resistencia de los maestros que llenaría los seis años siguientes y pondría en severo jaque a la reforma, al sexenio y, con su aportación, el fin de toda una etapa. Un año más tarde, con el movimiento magisterial ya en pleno desarrollo, la revista publica el número “La Reforma Educativa” (EC#179, mayo 2013), que se convierte en un referente nacional de lucha, miles de maestros, junto con académicos, padres de familia y estudiantes, leen y analizan; y tiene así la revista uno de sus momentos más representativos de su capacidad para recuperar lo que está ocurriendo: darle un tratamiento sistemático y científico, y someterlo a la consideración del país. En rápida sucesión, un año más tarde, en septiembre de 2014, ocurre el drama de Ayotzinapa; 43 estudiantes normalistas desaparecen en una noche de terror, y el sector educativo entero, en vilo por un movimiento magisterial acosado por el gobierno, se estremece y toma consciencia de que llegado el caso y las circunstancias, segmentos del Estado pueden dar respuestas despiadadas a maestros y estudiantes. Ahí está, apenas cinco semanas después, *El Cotidiano* con el número “Normales rurales y Ayotzinapa” (EC#189, noviembre 2014), que convoca a todos, estudiantes y egresados de las escuelas normales, maestros, periodistas y analistas, a la reflexión sobre uno de los hechos que unificaron la lucha nacional por los desaparecidos y la lucha magisterial.

Quedó claro, además, cuál era el extremo al que se enfrentaban los maestros. Con la reseña y análisis de “Las reformas estructurales” (EC#190, marzo 2015), la revista hace un análisis a mitad del camino de las modificaciones constitucionales. Y allí, la reforma a la educación no puede

dejar de ser vista a partir de la perspectiva de Ayotzinapa. Apenas un año después, 2016, para confirmar la crisis y deterioro del Estado, viene Nochixtlán. Muertos y heridos en una guerra que, sin aviso, el Estado lanzó contra el magisterio.

En (EC#208, marzo 2018), ya en las vísperas de la elección presidencial (2018-2024), la revista decide convocar a dar sus puntos de vista, sobre todo, a los representantes y conductores de la educación oficial (INEE, ANUIES, Congreso), algo que puede interpretarse como el interés del Consejo Editorial de *El Cotidiano* por que quedara constancia de lo que tenían que decir, antes de lo que se anticipaba como el gran cambio. Un ciclo que había tenido uno de sus momentos de arranque al comienzo de los noventa con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), registrado y analizado en EC#51 (noviembre 1992) y que en 2018 llegaba a un punto clave. El Consejo de *El Cotidiano* pareció captar que era el momento en que las instancias que fueron sus protagonistas originarios fueran precisamente a las que les dieran una especie de cierre.

Y, si esa fue la intención, atinó. Con el tema “La Cuarta Transformación” (EC#213, marzo 2019), *El Cotidiano* abre sus páginas al resultado de las elecciones presidenciales apenas pasadas, y retoma uno de los eventos más importantes en un siglo: el fin anunciado —y, esperamos, profundo— del periodo neoliberal y la apertura de una nueva etapa del país. Y allí, en este primero y oportuno análisis sobre los múltiples cambios que vienen, se abre un espacio especial para que con tres artículos pueda darse una más amplia reflexión sobre la perspectiva para la educación en este nuevo terreno. Así, con este su número más reciente, *El Cotidiano* reitera su vocación de revista universitaria. Transitó exitosamente, sin quedarse atrás en el paso, por tres grandes momentos de la historia del país y, gracias al nivel científico y plural y universitario de sus posiciones tan diversas y profundas, nunca se vio encasillado en un momento determinado que le impidiera pasar con frescura a la reflexión intensa y oportuna de lo que venía y se desenvolvía frente a los ojos del país. La autonomía universitaria en uno de sus mejores momentos y en una de sus expresiones más importantes.

El presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) 2016-2019: características y evolución

Gabriela Barajas Martínez*

El artículo tiene como objetivo el analizar las características y evolución del presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), de 2016 a 2019. Lo anterior, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de la UAM, en materia de transparencia presupuestal. Un segundo fin es mostrar las fuentes de información del gasto de la Universidad. Recordemos que el derecho humano de acceso a la información supone la obligación de las autoridades de hacer pública la información, pero es necesario que las personas sepan dónde encontrar dicha información e interpretarla, en particular cuando ésta tiene un carácter técnico, como es el caso del gasto público.

Introducción

Hasta hace poco tiempo, en México, la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas en las universidades públicas era un tema desconocido o poco tratado, tanto fuera como al interior de estas mismas instituciones. A un año de iniciada la presidencia de AMLO (2018-2024), tales temas se encuentran en el centro del debate público nacional.

Desde el comienzo de esta nueva administración federal, han sido muy claros los esfuerzos gubernamentales por introducir a las universidades públicas la llamada política de austeridad impulsada por AMLO. Esta política tiene como particularidad llevar a cabo muy importantes recortes al

gasto de las secretarías de Estado y entidades públicas, sin criterios claros sobre cómo se determinan tales disminuciones y asumiendo que no se afecta la eficiencia o la eficacia del aparato administrativo público.

Muestra de los mencionados esfuerzos gubernamentales son: a) el intento por reducir el subsidio federal entregado a varias universidades públicas autónomas para 2019 (Román, 16 de diciembre de 2018), situación que no se concretó¹; b) la solicitud que hizo el Presidente de la República a los rectores de universidades públicas que ganan más que él de que bajaran su sueldo, por considerar tal situación como “una falta de honestidad”

¹ El presidente Andrés Manuel López Obrador reconoció que se había cometido un error el integrar el presupuesto, dicho error se corrigió (López, 12 de diciembre de 2018).

(Reforma, 16 de febrero de 2019); c) la posición del Presidente de que “no va ceder a chantajes”, luego del paro de 24 horas realizado por 25 universidades estatales que solicitaban mayores recursos presupuestales para la educación superior en 2020 (Arista, 9 de octubre de 2019).

Por otro lado, los cuestionamientos de López Obrador a las universidades públicas también se han presentado en el campo de la lucha contra la corrupción del gobierno federal. A lo largo de 2019, el Presidente ha denunciado, de manera recurrente, la existencia de caciques al interior de las universidades, lo que lleva a un ejercicio discrecional de los recursos presupuestales y una enorme desigualdad al interior de estas mismas instituciones.

El llamado presidencial a las universidades es a transparentar el uso

noviembre-diciembre, 2019

El Cotidiano 218 • 21

de los recursos públicos que les entrega el gobierno (*Sin Embargo*, 8 de agosto de 2019), lo cual, sin duda, es el camino correcto: la transparencia y la rendición de cuentas.

Las universidades públicas no han sido ejemplo de transparencia presupuestal. Paradójicamente, el gobierno federal tampoco lo es.

La transparencia se refiere a “la posibilidad de que las personas conozcan, con prontitud y certeza, la información sobre cómo los gobiernos obtienen, gestionan y utilizan el dinero público” (Cejudo, s/f: 1-2). Concepto que puede aplicarse a las instituciones de educación superior y sus autoridades. Cuando se hace referencia a la rendición de cuentas, se entra al porqué de las decisiones y a los resultados de la gestión, lo cual tiene que ser igualmente público.

Es importante anotar que, vistas en conjunto, las instituciones de educación superior muestran un abanico de situaciones en materia de transparencia. Desde aquellas absolutamente opacas, hasta las que, poco a poco, están haciendo pública su información en materia de gasto.

En ese sentido, es importante que las universidades públicas estén abiertas al escrutinio, tanto de la propia comunidad universitaria como de la sociedad en general. Convertidas en un modelo de transparencia presupuestal para el propio gobierno federal, las universidades fortalecen su autonomía y dejan de estar bajo sospecha.

En este contexto, la UAM está llamada a cumplir un papel importante. La UAM es una de las principales universidades en el país. En 2019, el subsidio federal que le fue asignado sólo se encontró por debajo al entregado a la Universidad Nacional Autónoma de México y al Instituto Politécnico Nacional². Por otro lado, la Metropolitana siempre se encuentra dentro del ranking de las mejores universidades, entre los cuatro primeros lugares a nivel nacional³.

La UAM no forma parte del grupo de universidades públicas mexicanas que tienen graves problemas financieros, ni se caracteriza por ser de las más opacas en cuestión presupuestal. Este trabajo no hubiera podido realizarse si así fuera. Sin embargo, como todas las universidades pú-

² En 2019, los montos más importantes de subsidio federal asignado a instituciones de educación pública fueron: 39,778.7 millones de pesos para la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; 16,979.9 millones de pesos para el Instituto Politécnico Nacional; 7,299.5 millones de pesos para la UAM (SHCP, 2019: 3).

³ Por ejemplo, de acuerdo con el ranking de universidades de Times Higher Education: la UAM, el Tecnológico de Monterrey y la UNAM son consideradas las mejores del país, ubicada la UAM en primer lugar de México (Forbes, 12 de septiembre de 2019).

blicas en el país, enfrenta grandes retos. En las condiciones actuales, no se puede esperar un incremento del subsidio público asignado, lo cual tiene que llevar a mirar hacia dentro de las propias instituciones. Es necesario revisar cómo se está gastando al interior de la UAM. Confirmar que se están gastando los recursos públicos de manera eficiente y eficaz, cumpliendo con las actividades sustantivas establecidas en su ley propia, para lo cual es muy importante la transparencia presupuestal.

Cada vez es más reconocida la relación entre una buena administración pública-mejores resultados-la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas (OCDE, s/f: 3). Este artículo busca abonar en materia de transparencia presupuestal en la UAM; al analizar el presupuesto aprobado de la Universidad y mostrar las principales fuentes de información de dicho gasto, se busca mostrar las fortalezas y debilidades institucionales en materia de transparencia presupuestal observables en el caso de la Metropolitana.

Tres apartados integran el artículo. En el primero, se presenta información sobre las características de la UAM, en particular sobre su presupuesto. En el segundo, se analiza el presupuesto de la Universidad, 2016-2019, dividido por las fuentes de información consultadas: a) los tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su página; b) los Datos Abiertos que la SHCP presenta en la plataforma de *Transparencia Presupuestaria, Observatorio del Gasto Público*, y, por último, c) la información presupuestal del Portal de Transparencia de la UAM, de la página de Rectoría General. El tercer apartado son reflexiones finales.

Sobre la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM

La UAM se creó en 1974, a partir de la entrada en vigor de su Ley Orgánica. Inicialmente, estuvo integrada por tres unidades: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, ubicadas en cada una de estas alcaldías de la Ciudad de México. En 2005, se creó la unidad Cuajimalpa, en la alcaldía del mismo nombre, y, en 2009, la unidad Lerma, en ese municipio del Estado de México.

Para 2019, la UAM cuenta con 80 planes de licenciatura y 108 de posgrado, que se organizan en seis divisiones académicas: Ciencias Básicas e Ingeniería; Ciencias Sociales y Humanidades; Ciencias y Artes para el Diseño; Ciencias de la Comunicación y Diseño; Ciencias Naturales e Ingeniería; y Ciencias Biológicas y de la Salud. Según el Anuario

Estadístico 2018 de la UAM, tal año 54,755 alumnos registraron actividad académica en alguna de las cinco unidades universitarias (UAMA, 2018: 100) (véase Cuadro 1).

Cuadro 1 Alumnos de la UAM que registraron actividad académica* en 2017 y 2018, por Unidad				
Unidad	Alumnos		Alumnos	
	2017		2018	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Azcapotzalco	17,249	31.9	17,497	32.0
Cuajimalpa	3,006	5.6	3,245	5.9
Iztapalapa	15,486	28.7	15,301	27.9
Lerma	868	1.6	1,045	1.9
Xochimilco	17,380	32.2	17,667	32.3
Total, UAM	53,989	100	54,755	100

* La categoría alumnos que registraron actividad académica durante el año está compuesta por los alumnos que se inscribieron al menos un trimestre en el año de referencia.

Fuente: UAM (2017a: 102) y UAM-A (2018: 100).

En 2018, la planta académica definitiva estaba conformada por 3,088 profesores, de los cuales 89.9% eran de tiempo completo, 5.4% de medio tiempo y 4.7% de tiempo parcial (UAM-A, 2018: 238) (véanse cuadros 2 y 3).

Cuadro 2 Personal académico definitivo de la UAM, por unidad. Trimestre otoño, 2017 y 2018				
Unidad	2017		2018	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Azcapotzalco	1,002	32.6	1,016	32.9
Cuajimalpa	171	5.6	166	5.4
Iztapalapa	890	29.0	893	28.9
Lerma	68	2.2	73	2.4
Xochimilco	941	30.6	940	30.4
TOTAL	3,072	100	3,088	100

Fuente: UAM (2017a: 100; 2018a: 115).

Cuadro 3 Personal académico definitivo de la UAM, según tiempo de dedicación y unidad Trimestre otoño, 2017 y 2018								
Unidad	Tiempo completo		Medio tiempo		Tiempo parcial		TOTAL	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Azcapotzalco	887	904	63	61	52	51	1,002	1,016
Cuajimalpa	163	160	3	3	5	3	171	166
Iztapalapa	806	812	16	17	68	64	890	893
Lerma	66	71	2	2	0	0	68	73
Xochimilco	832	829	85	85	24	26	941	940
TOTAL	2,754	2,776	169	168	149	144	3,072	3,088

Fuente: UAM (2017a: 238; 2018a: 240).

Como puede observarse en los anteriores cuadros, a pesar de que la UAM está conformada por cinco unidades académicas, las actividades sustantivas se desarrollan principalmente en tres: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. Éstas concentran 92% de los alumnos y un porcentaje similar de personal académico definitivo.

En materia presupuestal, la Ley Orgánica de la UAM establece que el patrimonio de la Universidad está constituido por los ingresos que obtenga por los servicios que preste, los fondos públicos que se le asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título legal (UAM, 1973: 1). Para la elaboración, formulación, autorización, ejercicio, control y evaluación de su presupuesto, la UAM se rige por procedimientos institucionales internos, previstos en su Ley Orgánica: Reglamento Orgánico y Reglamento del Presupuesto.

Como universidad autónoma, la UAM tiene la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas y administrar su patrimonio (CPEUM, 2016: 6).

Análisis del presupuesto de la UAM, 2016-2019

Para comenzar es necesario partir de una definición de presupuesto público. De manera sencilla, puede definirse como el plan de gastos e ingresos públicos para un ejercicio

económico anual (Ayala, 2002: 149). El presupuesto público técnicamente es la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos. Para el caso de las instituciones de educación superior, dicho plan refleja las preferencias que en materia de líneas y programas de acción tienen las entidades que gobiernan la Universidad. Más que ningún otro documento, el presupuesto nos permite observar los compromisos políticos, metas, prioridades, efectos inmediatos y de largo plazo que suponen las acciones que se desarrollan dentro de estas instituciones.

Para el caso de la UAM, las fuentes de información que permiten un acercamiento a su presupuesto son: a) los tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); b) los Datos Abiertos que la SHCP presenta en la plataforma de *Transparencia Presupuestaria, Observatorio del Gasto Público*, y, por último, c) la información presupuestal contenida en el Portal de Transparencia de la UAM, localizada en la página oficial de la Rectoría General de la Universidad.

La información presupuestal de la UAM en los tomos del PEF

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un documento con carácter jurídico y financiero elaborado por la SHCP, donde se clasifican las erogaciones que el gobierno federal, en su conjunto, realizará del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. La SHCP entrega a la Cámara de Diputados el Proyecto de PEF, mismo que es revisado y aprobado en el Congreso de la Unión. La Ley de Ingresos la aprueban las cámaras de Diputados y de Senadores, mientras que el Presupuesto de Egresos lo analizan, discuten y aprueban sólo los diputados. Posteriormente, la SHCP se encarga de publicar los tomos del PEF, donde se refleja lo aprobado por los diputados⁴.

Los criterios de clasificación de la información dentro del PEF están establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH. Las distintas clasi-

ficaciones son: administrativa⁵, funcional-programática⁶, económica⁷, geográfica⁸ y de género⁹.

Por ejemplo, la clasificación administrativa responde a la pregunta: ¿a quién se le asignaron los recursos? El nivel más agregado de la clasificación administrativa del gasto son los ramos presupuestales. El presupuesto federal, en su conjunto, lo conforman distintos tipos de ramos presupuestales: administrativos (de los cuales se anotan algunas ideas más adelante), autónomos¹⁰, generales¹¹, además de entidades de control presupuestaria directa (IMSS y el ISSSTE) y empresas públicas (Pemex y CFE) (véase Cuadro 4).

⁵ “La administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables” (LFPRH, 2019: 23).

⁶ “La funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos” (LFPRH, 2019: 23).

⁷ “La económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales” (LFPRH, 2019: 24).

⁸ “La geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones” (LFPRH, 2019: 24).

⁹ “La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres” (LFPRH, 2019: 24).

¹⁰ Los Ramos Autónomos son aquellos por medio de los cuales se asignan recursos en el PEF a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los entes autónomos reconocidos constitucionalmente como son: Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Federal de Telecomunicaciones y Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

¹¹ Ramos Generales: su asignación de recursos deriva de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de éstas. Se divide en programable (a) Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos; b) Aportaciones a Seguridad Social; c) Provisiones Salariales y Económicas; d) Previsiones para servicios personales para los servicios de educación básica en el Distrito Federal, para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, y para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; e) Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal; f) Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y no programable (a) Deuda Pública; b) Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; c) Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero; d) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores; e) Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca; f) Obligaciones incurridas a través de los programas de apoyo a deudores; g) Obligaciones surgidas de los programas de apoyo a ahorradores).

⁴ Esta información se puede encontrar en la dirección: <http://finanzas-publicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto>.

Cuadro 4
Gasto neto total dividido en ramos presupuestales
(miles de pesos corrientes)

Ramo	2016	2017	2018	2019	Variación real anual, porcentaje		
					2016-2017	2017-2018	2018-2019
A: Ramos Autónomos	99,214,603	105,351,146	118,131,651	97,511,908	-0.24	6.98	-20.46
B: Ramos Administrativos	1,116,787,967	978,730,335	1,023,678,666	1,136,594,414	-17.66	-0.21	6.98
C: Ramos Generales	2,434,535,205	2,695,832,643	2,937,514,789	3,224,800,861	4.04	3.96	5.78
D: Entidades Sujetas a Control Presupuestario Directo	774,237,137	886,271,859	961,916,844	1,070,061,091	7.55	3.55	7.19
E: Empresas Productivas del Estado	862,179,904	844,795,080	915,720,048	1,054,071,488	-7.94	3.42	10.91
GASTO NETO TOTAL	4,763,874,000	4,888,892,500	5,279,667,000	5,838,059,700	-3.58	3.04	6.55

Fuente: Elaboración propia a partir de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, 2017, 2018 y 2019 (Presidencia de la República, 2016; 2017; 2018; 2019).

Para analizar el gasto de la UAM, es necesario ubicarlo en el marco presupuestal general. Como puede observarse en el Cuadro 4, el Gasto Neto Total del gobierno federal, para 2019, fue de 5,838,059.7 millones de pesos. El periodo analizado, de 2016 a 2019, abarca tres años de la administración federal de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y el primer año del gobierno de AMLO.

El anteproyecto de presupuesto 2019, por ser el primero del gobierno de AMLO, fue elaborado por la administración de Peña Nieto, que terminaba su encargo, pero incluyendo las recomendaciones del presidente electo, como lo establece el artículo 23 de la LFPRH. El Proyecto de PEF 2019 fue aprobado por una Cámara de Diputados con mayoría del partido de gobierno: Morena. La bancada morenista aprobó un incremento de 6.55% del Gasto Neto Total.

Por otro lado, el incremento en el PEF 2019 no se reflejó de manera homogénea en todos los ramos presupuestales. En una situación inédita en la historia presupuestal del país, los Ramos Autónomos tuvieron una reducción de poco más de 20% de su presupuesto, respecto de 2018. Se trata de los recursos destinados a los poderes Legislativo y Judicial, así como entes autónomos constitucionalmente como el Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Los Ramos Administrativos, es decir, el gasto asignado al Poder Ejecutivo Federal aumentó 6.98%. Sin embargo, la distribución entre los Ramos Administrativos fue heterogénea. Como puede observarse en el Anexo I, existen 26

Ramos Administrativos que corresponden a las diferentes dependencias del gobierno federal; 19 de ellos tuvieron reducción en su gasto para 2019.

Los Ramos con una mayor reducción de su presupuesto fueron: 09. Comunicaciones y Transportes (-24.15%), 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales (-20.46%), 27. Función Pública (-27.09%); 45. Comisión Reguladora de Energía (-31.04%) y 46. Comisión Nacional de Hidrocarburos (-30.25%). La propia Oficina de la Presidencia de la República, Ramo 02, sufrió un recorte, de -15.84% (véase Anexo I).

En relación con el Ramo Administrativo I I, Educación Pública, para 2019, se le asignó un presupuesto de 308,000.4 millones de pesos, lo que supone un aumento de 5.63%, en términos reales, respecto del año anterior (véase Anexo I).

Dentro de este Ramo se consideran las previsiones de gasto para la Secretaría de Educación Pública (SEP), identificada como la dependencia cabeza de sector y responsable del Ramo. Además, lo integran una serie de empresas de participación estatal mayoritaria y entidades de control indirecto, fondos y fideicomisos y organismos públicos descentralizados. La UAM entra en esta última categoría, junto con otras universidades autónomas como la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, y centros de investigación y estudios como el Instituto Politécnico Nacional, entre otra larga serie de entidades públicas¹² (SHCP, 2017).

¹² Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Colegio de Bachilleres, Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas

Sobre el subsidio federal asignado a la UAM, para 2019, fue de 7,299.50 millones de pesos. Como veremos más adelante, la Universidad tiene ingresos propios; sin embargo, el componente más importante de sus ingresos es el subsidio federal. Este subsidio, para 2019, se mantiene prácticamente igual al de 2018, se incrementa sólo 0.08%, en términos reales.

Con la información que contienen los tomos del PEF, se pueden revisar los recursos federales asignados a la Universidad y su distribución por programas presupuestales¹³ (véase Cuadro 5). En el PEF 2019, no se asignan recursos para proyectos de infraestructura social educativa, y se reducen el gasto administrativo y el destinado a la inversión en 6.51% y 1.96%, respectivamente.

Gracias a una ampliación de la Cámara de Diputados de 560.96 millones de pesos, la UAM no tuvo un recorte

presupuestal como se había planteado en el Proyecto de PEF 2019. Con dicha ampliación se incrementaron los recursos para prestación de servicios educativos de licenciatura y posgrados (3.01%) y el Programa Nacional de Becas (0.08%). Un mensaje claro de parte del gobierno de AMLO sobre su interés de que las universidades públicas aumenten su cobertura.

Es muy importante destacar que toda la información que da a conocer la SHCP sobre la UAM no está desagregada por unidades académicas, refiere a la Universidad en su conjunto. Lo anterior, se explica porque la UAM tiene procedimientos internos de aprobación de su presupuesto. A partir de tales procedimientos es que se distribuye el presupuesto por unidades académicas.

Cuadro 5 Presupuesto de Egresos de la Federación, 2016-2019 Universidad Autónoma Metropolitana Análisis funcional programático económico (miles de pesos corrientes)							
Clave/Denominación	2016	2017	2018	2019	Variación real anual %		
					2016-2017	2017-2018	2018-2019
Total, UAM	6,588,616	6,639,593	7,028,162	7,299,503	-5.32	0.99	0.08
O001. Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	101,742	82,627	83,818	81,321	-23.70	-3.22	-6.51
E011. Impulso al desarrollo de la cultura	444,479	425,505	495,226	462,309	-10.06	11.04	-10.05
E010. Prestación de servicios de educación superior y posgrado	4,435,960	4,663,469	4,790,848	5,121,712	-1.23	-1.99	3.01
K009. Proyectos de infraestructura social de educación.	185,771		55,565				
K027 Mantenimiento de infraestructura		4,776					
E021. Investigación científica y desarrollo tecnológico	1,305,020	1,329,302	1,442,377	1,467,646	-4.30	3.52	-1.96
S243. Programa Nacional de Becas	115,643	133,914	160,327	166,515	8.79	14.23	0.08

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Egresos de la Federación. Análisis Funcional Programático Económico, 2016, 2017, 2018 y 2019 (SHCP, 2016a; 2017a; 2018a; 2019a).

del Instituto Politécnico Nacional, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Instituto Mexicano de Cinematografía, Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, Instituto Mexicano de la Radio, Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional (SHCP, 2017).

¹³ Éstos son una "categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable" (SHCP, 2019: 5).

La información presupuestal de la UAM en los Datos Abiertos de la SHCP

De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se entiende por datos abiertos "los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado" y tienen las siguientes caracterís-

ticas: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos, de libre uso (LGTYAIP, 2015: 2 y 3).

En el marco de los compromisos sobre gobierno abierto, firmados por el presidente Felipe Calderón (2006-2012), la SHCP creó, en 2011, la plataforma de *Transparencia Presupuestaria, Observatorio del Gasto Público*. En ese portal se encuentra toda la información pública en datos abiertos que ha sido generada por las distintas dependencias federales.

Por ejemplo, en ese portal, la SHCP hace pública la información del Proyecto de PEF, el PEF y la Cuenta Pública, en formato de Excel. Hoy, se encuentra información del Presupuesto de Egresos de 2008 hasta 2019. Cada uno de estos archivos es una matriz de datos, que en las filas concentran los ramos presupuestales y en las columnas se identifican los componentes de la clasificación administrativa (unidades responsables de gasto), la clasificación

funcional (grupo funcional, función, subfunción, actividad institucional, programa presupuestario), la clasificador por objeto de gasto (capítulo y concepto, para el PEF, y capítulo, concepto y partida específica en Cuenta Pública), además de identificar el tipo de gasto y la entidad federativa donde se va gastar o se gastaron los recursos.

Con esta información se analizó el subsidio federal asignado a la UAM, de 2016 a 2019 (véase Cuadro 6). Estos datos permiten examinar los recursos asignados a la Universidad ordenados por capítulo de gasto; conocer, por ejemplo, cuánto se asigna a servicios personales o cuánto para gasto de operación. Es la misma información, pero ordenada de manera diferente. Con esta clasificación, se puede observar que las disminuciones del gasto aprobado para la UAM, de 2018 a 2019, fue en servicios personales y materiales y suministros. Además, no hubo gasto asignado para inversión pública en la Universidad.

Cuadro 6							
Presupuesto de la Universidad Autónoma Metropolitana. Clasificación por objeto del gasto							
(miles de pesos corrientes)							
Clave / Año	2016		2017		2018		2019
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado
Total	6,588,616	6,685,856	6,639,593	6,733,993	7,028,162	7,087,609	7,299,503
1000. Servicios personales	4,979,772	5,071,950	5,215,600	5,308,500	5,371,591	5,384,608	5,299,914
2000. Materiales y suministros	605,391	605,391	783,280	783,280	778,094	625,703	718,103
3000. Servicios generales	638,853	643,915	502,022	503,522	662,583	814,974	1,087,001
4000. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	115,643	115,643	133,914	133,914	160,327	186,527	166,515
5000. Bienes muebles, inmuebles e intangibles	63,186	63,185					27,968
6000. Inversión pública	185,771	185,770	4,776	4,776	55,565	75,795	

Fuente: Elaboración propia a partir de Presupuestos de Egresos de la Federación y Cuenta Pública, ambos en formato de datos abiertos, 2016, 2017, 2018, 2019 (SHCP, 2016b; 2017b; 2018b; 2019b; 2016c; 2017c; 2018c; <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos>).

En ese cuadro se analiza el gasto aprobado y ejercido, de 2016, 2017 y 2018. Esos años, la Universidad gastó más recursos que los que le fueron aprobados originalmente.

El gasto ejercido se encuentra en la Cuenta Pública. Ésta es el documento a través del cual los diferentes Poderes de la Unión y órganos autónomos constitucionales informan sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos que les fueron asignados el año previo. Con información de la

Cuenta Pública se identifican las ampliaciones, reducciones y modificaciones al presupuesto aprobado y, al final, el gasto ejercido. Para el caso de la UAM, el gasto ejercido en 2016 tuvo un incremento respecto del aprobado de 97 millones 241 mil pesos (véase Cuadro 6). Para 2017, tuvo una ampliación presupuestal de 94 millones 400 mil pesos. En 2018, tuvo un incremento menor de 59 millones 447 mil pesos.

Por los discursos de AMLO, es esperable que no haya habido ampliaciones presupuestales para ninguna universidad pública en 2019.

Información presupuestal de la UAM en su portal de Internet

A inicios de 2019, con el fin de cumplir con lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LGTAIP, Rectoría General de la UAM habilitó su página de Internet, el Portal de Transparencia de la UAM, mismo que se encuentra dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia administrada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI. Lo anterior resultó importante y novedoso porque, en cumplimiento con el artículo 70 de dicha ley se hizo pública, en formato de datos abiertos, la información sobre sueldos y salarios de los trabajadores académicos y administrativos de la UAM.

Ese mismo artículo de la ley mandata hacer pública la información sobre el presupuesto de la institución. Eso no se cumplió plenamente. Se continuó presentando la información presupuestal como tradicionalmente se hacía.

En el Portal de Transparencia, de la página de Rectoría General, se encuentran, en formatos PDF, documentos titulados *Presupuesto de Ingresos y Egresos* (en adelante, PIYE-UAM), uno por año, desde 2003 hasta 2019. Este documento es el equivalente del PEF para el gobierno federal.

Asimismo, se encuentran los documentos del gasto ejercido, también en formato de PDF, se titulan: *Ejercicio Presupuestal, Informe*, uno por año, de 2002 a 2018. Es el equivalente a la Cuenta Pública a nivel federal. Por último, los informes de los auditores independientes.

Estos documentos son la información presupuestal importante que existe en el portal de la UAM. Como anotamos, son textos en formato PDF, y la información está ordenada en cuadros, lo cual dificulta el análisis, además de contravenir lo establecido por la LGTAIP al no encontrarse como datos abiertos. Por otro lado, el presupuesto aprobado, PIYE-UAM, se presenta en una clasificación distinta a la del presupuesto ejercido. La clasificación por Objeto del Gasto permite ordenarlo en: capítulo, concepto, partida, partida específica y partida subespecífica (que va de lo más general a lo particular). El gasto aprobado de la UAM se presenta a nivel de partida subespecífica, mientras que el gasto ejercido sólo a nivel de capítulo, y pequeñas partes a nivel de concepto, lo cual hace imposible compararlos.

Así, no se sabe bien a bien cómo o en qué se gastó el presupuesto aprobado.

Otro problema es el hecho de que el Proyecto PIYE-UAM no sea público antes de aprobarse. Durante el proceso de discusión y aprobación de dicho proyecto, es necesario tener una clave de acceso al portal del Colegio Académico, instancia responsable de aprobarlo, para tener una copia del documento. Lo mismo sucede con todos los materiales que sirven de base para la mencionada discusión. No es una discusión secreta; se puede asistir a las sesiones del Colegio, pero no es verdaderamente pública, abierta e incluyente.

A continuación, se analiza el PIYE-UAM 2019; para lo cual se construyen series históricas de 2016 a 2019. El PIYE-UAM es un documento que tiene carácter jurídico y financiero y es aprobado por el Colegio Académico de la Universidad. En éste, se presentan los ingresos que la UAM prevé tener y las erogaciones que se propone realizar del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. En este análisis se revisan primero los ingresos, luego los egresos de la UAM.

Los ingresos de la UAM

Como se menciona al principio del artículo, los ingresos previstos para la Universidad incluyen aquellos que se obtienen por los servicios que presta, los fondos públicos que se le asignan en el PEF cada año (el subsidio federal entregado a la UAM), y los bienes, derechos y demás ingresos que adquiere por cualquier título legal. El Cuadro 7 nos permite observar los distintos rubros que conforman el ingreso anual de la Universidad, de 2016 a 2019.

En relación con el subsidio federal entregado a la UAM, llama la atención que, en 2016, 2017 y 2018, se observan diferencias entre lo publicado por la SHCP y lo reconocido por la UAM, y sólo en 2017 encontramos una explicación para tal diferencia. En el PIYE-UAM-2017 se anota: 6,554.70 millones de pesos, de subsidio federal. Mientras que en los documentos de la SHCP, el gasto aprobado para la UAM ese año fue de 6,639.59 millones de pesos. Una diferencia de 84.88 millones de pesos. Por fortuna, dentro del PIYE-UAM-2017, en una nota de pie de página, se clara “Para el año 2017, la SHCP etiquetó 84,884.42 miles de pesos en la partida 1600 para Provisiones de carácter laboral y de seguridad social”; dicha partida se refiere al costo previsto para cubrir el incremento salarial para los trabajadores de la UAM, correspondiente a ese año (UAM, 2016: 5). Aclaraciones de ese tipo no se incluyen en los PIYE-UAM 2016 o 2018, no se explica el porqué de las diferencias, es previsible

Cuadro 7 Presupuesto de Ingresos de la UAM (miles de pesos corrientes)							
<i>Rubros de Ingreso</i>	2016	2017	2018	2019	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Ingresos por subsidio federal	6,602,326	6,554,709	6,978,162	7,299,503	-6.73	1.57	0.79
Programa de obras (para 2016 se le nombra como Ingresos adicionales)	1,347,161	1,218,425	1,072,740	947,756	-15.03	-16	-14.87
Remanentes del año pasado				114,371			
Ampliaciones para servicios personales							
Programa Divisional para el Mejoramiento Académico y Crecimiento de las Licenciaturas		11,595					
Ingresos propios no adecuables	112,681	127,590	142,085	167,774	6.38	6.25	13.78
Servicios escolares (cuotas y servicios)	54,611	59,762	60,742	60,795	2.81	-3.03	-3.56
Administración financiera	45,707	39,655	58,103	60,531	-18.49	39.79	0.38
Administración financiera para fondos de construcción	12,364	28,173	23,240	46,448	114.08	-21.30	92.58
Ingresos propios adecuables	62,712	65,391	68,084	74,803	-2.04	-0.66	5.87
Educación continua (cursos y diplomados)	13,527	12,456	12,892	19,916	-13.49	-1.25	48.85
Cafeterías	18,361	17,707	18,326	20,633	-9.40	-1.26	8.49
Librerías	11,595	13,744	14,629	12,484	11.36	1.55	-17.77
Servicio a la comunidad	13,166	14,134	14,629	14,413	0.86	-1.25	-5.07
Extraordinarios	6,062	7,351	7,608	7,357	13.93	-1.26	-6.82
Presupuesto de ingreso	8,124,880	7,977,710	8,261,071	8,604,208	-7.75	-1.20	0.36

Fuente: Elaboración propia a partir del PiyE-UAM, 2016, 2017, 2018 y 2019 (UAM, 2014a; 2015a; 2016a; 2017a).

que sea por la misma razón. Un detalle tan simple vuelve el análisis complicado, porque un supuesto básico del análisis presupuestal es que las cifras deben de cuadrar entre los distintos documentos publicados.

Entonces, para saber el monto del subsidio federal entregado a la Universidad, los documentos de la SHCP, deben ser los primeros en revisarse.

Siguiendo los PiyE-UAM, correspondientes a cada año, es claro que de 2016 a 2017 hubo una reducción del subsidio federal de 6.73%, pero los siguientes tres años se ha mantenido levemente por arriba de la inflación.

Las disminuciones a los ingresos de la UAM han sido relacionadas con el Programa de Obras. Se trata de recursos con los que cuenta la Universidad para inversiones en bienes inmuebles y equipamiento. Este rubro ha pasado de 1,218.4 millones de pesos en 2017 a 947.7 millones de

pesos en 2019. Lo cual resulta preocupante porque dentro del PEF 2019, ya no se aprobaron recursos para inversión pública (Cuadro 6).

En el periodo analizado, el porcentaje de los ingresos que representa el subsidio federal es muy importante: 81.3% en 2016, 82.2% en 2017, 84.5% en 2018, y 84.8% en 2019. Se incrementa ese porcentaje conforme se van reduciendo los recursos del Programa de Obras. Si dejamos de lado los recursos del Programa de Obras, en 2019, el subsidio federal representa 95.3% del total de los ingresos de la Universidad.

Los egresos dentro del presupuesto UAM

En 2019, como en los años anteriores, dentro del PiyE-UAM se anota que los ingresos de la UAM son iguales que

los egresos. El presupuesto se presenta como equilibrado. Sin embargo, es importante tener presente que, en los últimos tres años, la UAM ha requerido de ampliaciones presupuestales por parte del gobierno federal, como se observa en el presupuesto ejercido por la Universidad de 2016 a 2018 (Cuadro 6).

Hoy, los egresos de la UAM, plasmados en los PiyE-UAM, se ordenan a partir de dos clasificaciones: a) por objeto del gasto, y b) por Proyecto Operativo y Unidad.

En relación con la clasificación por objeto del gasto. Esta forma de clasificar los egresos de la UAM es reciente. El primer año en la que se utilizó fue en 2017. En el PiyE-UAM-2017, se observan los primeros esfuerzos por armonizar el sistema contable de la Universidad al establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, LGCG. Para tal fin se asignaron 110 millones de pesos en el PiyE-UAM-2016 (UAM, 2017b: 2). Sin duda, éste ha sido un proceso de ordenamiento administrativo importante y necesario.

La LGCG entró en vigor en diciembre de 2008, pero la Universidad siguió con sus métodos de contabilidad establecidos internamente, denominado clasificación por rubro. En 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en las conclusiones de una Auditoría Financiera que realizó a la UAM, destacó que ésta faltaba en la “observancia de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”. En ese momento, la Universidad argumentó que no tenía obligación

de hacerlo, la ASF contraargumentó al respecto (Auditoría Superior de la Federación, 2012: 17-22). No sucedió nada, porque en el caso de las universidades autónomas, las observaciones de la ASF quedan sólo como recomendaciones que valoran las instancias universitarias de gobierno; para la UAM es el Colegio Académico, y éste no avanzó en el tema, hasta 2016.

A partir de 2017, los egresos de la UAM se clasificaron por objeto del gasto. Lo anterior implicó un avance en materia de transparencia en la Universidad, pero menor de lo que se hubiera esperado. Ahora se tiene un registro de los activos, los pasivos, los ingresos y los egresos en una clasificación igual a la del gobierno federal, pero no se hace pública esa información, o sólo de manera parcial. Es necesario que esa información esté disponible y se presente en datos abiertos. En particular lo relativo al gasto ejercido, en el mismo nivel de clasificación que el presupuesto aprobado: partida subespecífica. Se puede argumentar que no los obliga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; sin embargo, toda la información relacionada con las universidades públicas por definición es pública, y lo que debe prevalecer es el derecho humano de acceso a la información pública de las personas que integran la comunidad universitaria y la sociedad en general, por encima de las limitaciones de las leyes específicas.

Cuadro 8 Presupuesto de egresos de la UAM, 2017-2019 Clasificación por objeto del gasto (miles de pesos)				
<i>Egresos 2017</i> <i>(clasificación por objeto de gasto)</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>Variación</i> <i>real %</i> <i>2018-2019</i>
Gastos de operación	6,624,674	7,077,940	7,484,086	1.89
1000 Servicios personales	5,333,006	5,690,809	5,928,829	0.39
2000 Materiales y suministros	217,987	246,308	282,474	10.50
3000 Servicios generales	381,916	427,923	490,890	10.53
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	691,766	712,900	781,893	5.68
Equipamiento e inversión pública	1,247,876	19,067	51,113	158.30
50 00 Bienes muebles, inmuebles e Intangibles	18,759	13,502	45,315	223.39
6000 Inversión pública	1,229,117	5,565	5,798	0.39
Total, Gastos de operación, equipamiento e inversión pública	7,872,550	7,097,007	7,535,200	2.31

Continúa...

Egresos 2017 (clasificación por objeto de gasto)	2017	2018	2019	Variación real % 2018-2019
Programa Divisional para el Mejoramiento Académico y Crecimiento de las Licenciaturas	11,595			
Programa de Obras		1,072,740	947,756	-14.87
Egresos asociados a ingresos propios adecuables	65,391	68,084	74,803	5.87
Egresos asociados a administración financiera para fondos de construcción	28,173	23,240	46,448	92.58
Total	7,977,710	8,261,071	8,604,208	0.36

Fuente: Elaboración propia a partir de UAM (2017a; 2018a; 2019a).

Ahora, en relación con la clasificación por Proyecto Operativo y Unidad. Este ordenamiento es propio de la UAM, históricamente lo ha utilizado para presentar sus egresos, al menos desde 2012, lo cual permite observar la evolución del gasto de la Universidad en el mediano plazo.

Esta clasificación identifica los recursos destinados a las actividades sustantivas desarrolladas en la UAM: Docencia,

Investigación, Preservación y Difusión de la Cultura y Apoyo Institucional. En el Anexo 2, se presenta el gasto aprobado de la UAM, de 2016 a 2019, por Proyecto Operativo y Unidad, ubicando los distintos rubros. Para 2019, se dan leves incrementos en todos los Proyectos Operativos excepto Preservación y Difusión de la Cultura, con una reducción de 4.93% (Cuadro 9).

Cuadro 9 Presupuesto por proyecto operativo, 2016-2019 (miles de pesos)							
Proyectos Operativos/Año	2016	2017	2018	2019	Variación real, %		
					2016-2017	2017-2018	2018-2019
Docencia	193,582	188,147	219,599	269,606	-8.69	11.36	18.30
% respecto del Total	2.40	2.39	3.09	3.58			
Investigación	130,769	126,544	137,443	194,329	-9.08	3.63	36.24
% respecto del Total	1.62	1.61	1.94	2.58			
Preservación y Difusión de la Cultura	45,787	41,593	42,061	41,500	-14.65	-3.52	-4.93
% respecto del Total	0.57	0.53	0.59	0.55			
Apoyo Institucional*	1,847,112	1,637,601	467,340*	532,397	-16.71	-72.77	9.77
% respecto del Total	22.95	20.80	6.59	7.07			
Subtotal	2,217,251	1,993,886	866,442	1,037,832	-15.51	-58.54	15.42
Recursos Humanos	5,832,554	5,878,665	6,230,566	6,497,368	-5.31	1.12	0.48
% respecto del Total	72.46	74.67	87.79	86.23			
Total Proyectos Operativos	8,049,804	7,872,550	7,097,006	7,535,200	-8.12	-13.99	2.31
% respecto del Total	100.00	100.00	100.00	100.00			

*A partir de 2018, ya no se incluye el total de los recursos del Programa de Obras dentro del Proyecto Operativo de Apoyo Institucional.

Fuente: Elaboración propia a partir de UAM (2016a; 2017a; 2018a; 2019a).

El Proyecto Operativo, que siempre concentra la mayor cantidad de recursos presupuestales es el de Recursos Humanos. De 2016 a 2019, este proyecto pasó de representar 72.46% a 86.23% del total del gasto. Esto no fue resultado de un incremento del gasto destinados a Recursos Humanos, sino que dejaron de considerarse los recursos del Programa de Obras como parte de los Proyectos Operativos. Lo cual fue un acierto, porque incluir el Programa de Obras como parte de los egresos anuales era convertirlo en gasto corriente, siendo dichos recursos parte de las reservas de la Universidad.

La distribución del presupuesto entre las unidades académicas y Rectoría General no es homogénea. Como puede observarse en el Cuadro 11, en 2019, las unidades académicas grandes: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco recibieron, cada una, alrededor de 26% del gasto total destinado a financiar los Proyectos Operativos. Cuajimalpa recibió 5.94% y Lerma 2.45%. Por su parte, Rectoría General concentró 14.12% del total del gasto destinado a los Proyectos Operativos (véase Cuadro 10).

Cuadro 10							
Presupuesto por proyecto operativo y unidad, 2019							
(miles de pesos)							
<i>Proyectos Operativos/Año</i>	<i>Azcapotzalco</i>	<i>Cuajimalpa</i>	<i>Iztapalapa</i>	<i>Lerma</i>	<i>Xochimilco</i>	<i>Rectoría General</i>	<i>Total</i>
Docencia	19,529	5,343	17,029	3,780	17,726	206,199	269,606
% respecto Total fila	7.24	1.98	6.32	1.40	6.57	76.48	100.00
% respecto Total columna	1.01	1.19	0.89	2.05	0.89	19.39	3.58
Investigación	25,854	9,957	27,792	6,944	23,323	100,459	194,329
% respecto Total fila	13.30	5.12	14.30	3.57	12.00	51.70	100.00
% respecto Total columna	1.34	2.22	1.45	3.76	1.17	9.45	2.58
Preservación y Difusión de la Cultura	8,654	5,748	7,247	1,679	11,859	6,314	41,500
% respecto Total fila	20.85	13.85	17.46	4.05	28.58	15.21	100.00
% respecto Total columna	0.45	1.28	0.38	0.91	0.59	0.59	0.55
Apoyo Institucional	107,579	64,668	111,370	30,049	101,316	117,414	532,397
% respecto Total fila	20.21	12.15	20.92	5.64	19.03	22.05	100.00
% respecto Total columna	5.59	14.44	5.82	16.28	5.06	11.04	7.07
SubTotal	161,616	85,716	163,438	42,452	154,224	430,386	1,037,832
% respecto Total fila	15.57	8.26	15.75	4.09	14.86	41.47	100.00
% respecto Total columna	8.39	19.14	8.55	23.00	7.71	40.46	13.77
Recursos Humanos	1,764,549	362,176	1,749,154	142,158	1,846,104	633,228	6,497,368
% respecto Total fila	27.16	5.57	26.92	2.19	28.41	9.75	100.00
% respecto Total columna	91.61	80.86	91.45	77.00	92.29	59.54	86.23
Total Proyectos Operativos	1,926,165	447,892	1,912,592	184,610	2,000,328	1,063,614	7,535,200
% respecto Total fila	25.56	5.94	25.38	2.45	26.55	14.12	100.00
% respecto Total columna	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de UAM (2016a; 2017a; 2018a; 2019a).

En las unidades académicas grandes se desarrollan de manera muy importante las actividades sustantivas. Éstas concentran 92% de los alumnos y un porcentaje similar de personal académico definitivo. Eso explica el que destinen un porcentaje muy grande del gasto a Recursos Humanos. Sin embargo, se están dejando muy pocos recursos para operar. Por ejemplo, en 2019, Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, destinaron para Recursos Humanos 91.6%, 91.45% y 92.29% de su presupuesto aprobado, respectivamente (véase Cuadro 10). En ese sentido, se quedaron sólo con 8% del gasto aprobado para apoyar la realización de investigación, promover la docencia, llevar a cabo actividades de preservación y difusión de la cultura y las tareas de mantenimiento.

Por otro lado, las unidades Cuajimalpa y Lerma reciben un porcentaje del presupuesto de egresos de la UAM pequeño, 5.94% y 2.45%, respectivamente. Sin embargo, destinan para los proyectos operativos diferentes a Recursos Humanos, un porcentaje mayor de sus egresos aprobados, 19.14% y 23%, respectivamente. Sin ser suficiente tal presupuesto, proporcionalmente tienen más recursos para operar las unidades (véase Cuadro 10).

En las universidades públicas, no sólo la UAM, ante la falta de recursos presupuestales para desarrollar actividades de investigación y docencia, los profesores y/o investigadores se ven obligados a buscar financiamiento externo y depender, por ejemplo, de los apoyos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt, o del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep), de la SEP. Lo cual, en estos tiempos de austeridad se vuelve más difícil, además de que se pone en entre dicho la autonomía de las propias universidades, porque son instancias externas las que determinan qué características y qué calidad debe tener la investigación y la docencia que se desarrolla a su interior.

La situación de Rectoría General de la UAM llama la atención por razones contrarias a lo que sucede en las unidades académicas. De acuerdo con la Ley Orgánica de la UAM y el Reglamento Orgánico, la Rectoría General es una instancia de coordinación y planeación¹⁴. Sin embargo,

¹⁴ El Rector General es el representante legal de la Universidad. Tiene como competencias: la de “Conducir las labores de planeación general para el funcionamiento y desarrollo coherente de la Universidad”, varias competencias relacionadas con la coordinación entre órganos e instancias de la Universidad. A nivel operativo, puede “Establecer, previa consulta con los Rectores de Unidad, las medidas administrativas y operativas convenientes para el funcionamiento coherente de las actividades de la Universidad”. Como funciones ejecutivas sólo se establecen: “organizar y promover actividades culturales de difusión cultural” y “Proporcionar

para 2019, concentra 1,063.61 millones de pesos. De los cuales, 633.22 millones de pesos son para Recursos Humanos, 59.54%. Para otros Proyectos Operativos le quedan 430.38 millones de pesos. Ese monto representa 41.47% de todos los recursos de la Universidad para los proyectos operativos distintos a Recursos Humanos.

Así, la Rectoría General de la UAM tiene, para 2019, 206.60 millones de pesos aprobados para el Proyecto de Docencia, lo cual es 76.48% de todos los recursos asignados para tal fin (véase Cuadro 10). También 100.45 millones de pesos para promover la investigación; es decir, 53.2% de todo el gasto aprobado en ese rubro. Por último, respecto del Proyecto Operativo Apoyo Institucional, tiene aprobados 117.41 millones de pesos, cifra superior a la asignada a las Unidades académicas (véase Cuadro 11).

No hay una explicación del porqué Rectoría General concentra esta cantidad de recursos considerando que no es una instancia operativa. Debe existir, pero no es pública, no la conocemos. Este es un ejemplo claro de la importancia de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas dentro de nuestra universidad. La comunidad universitaria en general debería conocer por qué se distribuyen de esa manera los recursos públicos asignados a la Universidad, además de cómo se ejercieron o gastaron.

Reflexiones finales

El artículo es un primer acercamiento al análisis del presupuesto de la UAM; se revisó la información pública relacionada con su ingreso y su gasto. Sin embargo, el centro de la atención estuvo en el tema de la transparencia presupuestal: identificando las fortalezas y debilidades de la UAM en la materia. La conclusión es que la información pública sobre el presupuesto de la UAM es muy valiosa, aunque todavía existen retos muy importantes en cuestión de transparencia, uno inmediato: hacer público el gasto ejercido en la misma clasificación que el aprobado.

Primero, el ejercicio realizado nos muestra que para analizar la evolución del gasto de la Universidad es necesario ubicarlo en su contexto presupuestal: el gasto del gobierno federal. En 2019, son históricas las modificaciones que se observan en los ramos presupuestales administrativos: los recortes y ampliaciones en el gobierno de AMLO. Está

apoyo a las actividades académicas de las Unidades” (Artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica y artículo 41 del Reglamento Orgánico).

pendiente todavía evaluar su impacto. En ese contexto, es evidente que hasta la fecha el gasto de la UAM no ha sido afectado, a pesar del discurso del presidente AMLO.

La información publicada por la SHCP sobre la UAM: dentro del PEF y en la Cuenta Pública es muy importante. En particular, la Cuenta Pública. Ese es el modelo que deben seguir las autoridades universitarias: la publicación del presupuesto ejercido en los distintas clasificaciones en datos abiertos. El presupuesto de cada año publicado en formato de abierto, Excel, por ejemplo.

Por otro lado, la información encontrada en el portal de Transparencia de la UAM, el PIYE-UAM, es información procesada en cuadros, presentada en formato que es difícil manejar para su análisis. A pesar de lo anterior, la riqueza del análisis presupuestal es necesario destacarla.

El análisis de la información de los ingresos y egresos de la UAM encontrada en el portal de Transparencia de Rectoría General muestra cómo la distribución actual del presupuesto entre unidades académicas y Rectoría General nos está llevando a una especie de cuello de botella. La cantidad de recursos presupuestales que se destina para Recursos Humanos en las unidades académicas grandes: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco, es muy alto. El 8% que se destina para la operación de las unidades puede estar siendo insuficiente. Este es un problema estructural que debe atenderse. Es necesario revisar el proceso de planeación, presupuestación, aprobación, ejercicio y evaluación del gasto que lleva a cabo la Universidad. Pero tiene que ser un ejercicio incluyente de revisión, donde participen los distintos actores de la UAM, donde una condición fundamental para que eso suceda es que existe verdadera transparencia presupuestal, la cual de paso a la rendición de cuentas por parte de las autoridades y las instancias colegiadas de la UAM.

Referencias

- Arista, L. (2019). “No vamos a aceptar chantajes, responde AMLO a paro de universidades”, *Expansión Política*, 9 de octubre. <<https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/10/09/no-chantajes-responde-amlo-a-paro-de-universidades>> (consultado el 1 de noviembre de 2019).
- Ayala, B. J. (2002). *La economía del sector público mexicano*. México: Esfinge.
- Barajas, G. (2016). “Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos y Análisis Presupuestal: una reflexión sobre el caso de México”. En Berrios, P. y Astorga, C. (coords.), *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México, con enfoque de derechos Humanos*. México: UAM/Juan Pablos.
- Barajas, G. (2012). “Presupuestos Públicos con Enfoque de Género en México: Avances, Obstáculos y Perspectivas”, *Revista Gestión y Estrategia*, enero-junio.
- Cejudo, G. M. (s/f). “Transparencia presupuestaria y fiscal: los recursos públicos y el gobierno abierto”. Alianza para el Gobierno Abierto. Construcción del Plan de Acción 2013-2015.
- CPEUM (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/I_090819.pdf> (consultado el 1 de noviembre 2019).
- El Siglo de Durango (2019). “AMLO auditará universidades públicas para evitar corrupción y ‘caciques’”, *El Siglo de Durango*, 12 de marzo. <<https://news.culturacolectiva.com/mexico/amlo-auditara-universidades-publicas-evitar-corrupcion-y-caciques>> (consultado el 12 de marzo).
- Forbes (2019). “UAM, Tec y UNAM, las mejores universidades de México: Tmes Higher Education”, *Forbes*, 12 de septiembre. <<https://www.forbes.com.mx/uam-tec-y-unam-las-mejores-universidades-de-mexico-times-higher-education/>> (consultado el 1 de diciembre 2019).
- LGTYAIP (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>> (consultado el 7 de octubre 2019).
- López, J. (2018). “AMLO: recorte de recursos a universidades fue un error”, *Milenio*, 12 de diciembre. <<https://www.milenio.com/politica/amlo-reducir-presupuesto-a-universidades-es-un-error>> (consultado el 8 de marzo de 2019).
- OCDE (s/f). Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria. <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>> (consultado el 21 de octubre de 2019).
- Presidencia de la República (2016). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf> (consultado el 5 de noviembre 2019).
- Presidencia de la República (2017). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_abro.pdf> (consultado el 5 de noviembre 2019).

- Presidencia de la República (2018). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2018/PEF_2018_abro.pdf> (consultado el día de 5 de noviembre 2019)
- Presidencia de la República (2019). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2019/PEF_2019_abro.pdf> (consultado el 5 de noviembre 2019).
- Reforma (2010). “Rectores ganan más que AMLO, pide Presidente que se moderen”, *Reforma*, 16 de febrero. <<https://www.nvnoticias.com/nota/110870/rectores-ganan-mas-que-amlo>> (consultado el 15 de septiembre 2019).
- Román, J. A. (2018). “Paquete Económico 2019 reduce presupuesto a universidades públicas”, *La Jornada*, 16 de diciembre. <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/16/paquete-economico-2019-reduce-presupuesto-a-universidades-publicas-6524.html>> (consultado el 8 de marzo de 2019).
- Sin embargo (2019). “Universidades públicas deben transparentar recursos: AMLO”, *Sin embargo*, 8 de agosto. <<https://www.sinembargo.mx/08-08-2019/3625692>> (consultado el 15 de diciembre).
- SHCP (2016). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis Administrativo Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2016>> (consultado el 1 de marzo 2019).
- SHCP (2017). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis Administrativo Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017>> (consultado el 1 de marzo 2019).
- SHCP (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis Administrativo Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018>> (consultado el 1 de marzo 2019).
- SHCP (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis Administrativo Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019>> (consultado el 1 de marzo 2019).
- SHCP (2016a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Análisis Funcional, Programático, Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2016>> (consultado el 1 de agosto 2019).
- SHCP (2017a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2017. Análisis Funcional, Programático, Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2017>> (consultado el 1 de agosto 2019).
- SHCP (2018a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Análisis Funcional, Programático, Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018>> (consultado el 1 de agosto 2019).
- SHCP (2019a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis Funcional, Programático, Económico. <<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2019>> (consultado el 1 de agosto 2019).
- SHCP (2016b). Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2017b). Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2018b). Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2019b). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2016c). Cuenta Pública 2016, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2017c). Cuenta Pública 2017, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2018c). Cuenta Pública 2018, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2019c). Cuenta Pública 2019, en Datos Abiertos. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos> (consultado el 7 de septiembre 2019).
- SHCP (2019d). Estructura programática 2020. <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/swb/z/PPEF/estructuras_programaticas-2020> (consultado el 1 de agosto 2019).
- UAM (1973). Ley Orgánica. <http://www.uam.mx/legislacion/LEGISLACION_UAM_AGOSTO_2019/LEGISLACION_UAM_

AGOSTO_2019_LO.pdf> (consultado el 1 de noviembre 2019).

UAM (2017a). Anuario Estadístico 2017. <http://www.transparencia.uam.mx/inforganos/anuarios/anuario2017/anuario_estadistico2017.pdf> (consultado el 1 de noviembre 2019).

UAM (2018a). Anuario Estadístico 2018. <http://www.transparencia.uam.mx/inforganos/anuarios/anuario2018/anuario_estadistico2018.pdf> (consultado el 1 de noviembre 2019).

UAM (2016). Presupuesto de Ingresos y Egresos 2016. <<http://www.transparencia.uam.mx/presupuesto/presup2017/presupuesto-de-ingresos-y-egresos-2016.pdf>> (consultado el 1 de noviembre 2019).

UAM (2017). Presupuesto de Ingresos y Egresos 2017. <<http://www.transparencia.uam.mx/presupuesto/presup2017/presupuesto-de-ingresos-y-egresos-2017.pdf>> (consultado el 1 de noviembre 2019).

UAM (2018). Presupuesto de Ingresos y Egresos 2018. <<http://www.transparencia.uam.mx/presupuesto/presup2017/presupuesto-de-ingresos-y-egresos-2018.pdf>> (consultado el 1 de noviembre 2019).

UAM (2019). Presupuesto de Ingresos y Egresos 2019. <<http://www.transparencia.uam.mx/presupuesto/presup2017/presupuesto-de-ingresos-y-egresos-2019-julio.pdf>> (consultado el 1 de noviembre 2019).

Anexos

Anexo I Gasto aprobado para los ramos administrativos (miles de pesos corrientes)							
Ramo	2016	2017	2018	2019	Variación real anual, %		
					2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019
B: Ramos Administrativos	1,116,787,967	978,730,335	1,023,678,666	1,136,594,414	-17.66	-0.21	6.98
02. Oficina de la Presidencia de la República	1,922,653	1,819,588	1,797,418	1,569,845	-11.09	-5.75	-15.84
04. Gobernación	67,472,540	58,187,061	64,288,166	60,783,083	-18.98	5.41	-8.90
05. Relaciones Exteriores	7,841,505	7,819,190	9,003,192	8,532,284	-6.32	9.86	-8.68
06. Hacienda y Crédito Público	28,502,492	26,857,820	26,458,201	22,575,933	-11.47	-6.01	-17.78
07. Defensa Nacional	72,250,720	69,407,968	81,021,904	93,670,187	-9.75	11.37	11.40
08. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	84,827,279	70,597,216	72,125,383	65,434,880	-21.81	-2.53	-12.58
09. Comunicaciones y Transportes	105,217,735	84,627,745	84,548,591	66,554,275	-24.43	-4.68	-24.15
10. Economía	14,746,089	9,524,565	9,578,420	9,055,979	-39.32	-4.05	-8.90
11. Educación Pública	302,986,556	267,655,185	280,969,302	308,000,435	-17.00	0.15	5.63
12. Salud	132,216,882	121,817,533	122,557,337	124,266,865	-13.44	-4.01	-2.30
13. Marina	27,401,157	26,336,892	31,305,775	32,083,375	-9.70	13.41	-1.25
14. Trabajo y Previsión Social	4,374,883	3,536,129	4,036,979	43,269,051	-24.06	8.92	932.76
15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25,613,445	16,018,897	16,766,196	18,754,939	-41.24	-0.14	7.79
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales	55,770,255	36,058,607	37,580,636	31,020,460	-39.26	-0.56	-20.46

Continúa...

Ramo	2016	2017	2018	2019	Variación real anual, %		
					2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019
<i>B: Ramos Administrativos</i>	<i>1,116,787,967</i>	<i>978,730,335</i>	<i>1,023,678,666</i>	<i>1,136,594,414</i>	<i>-17.66</i>	<i>-0.21</i>	<i>6.98</i>
18. Energía	2,807,979	2,361,606	2,470,265	27,229,832	-20.98	-0.20	962.14
20. Desarrollo Social	109,371,909	105,339,638	106,645,504	150,606,038	-9.51	-3.41	36.08
21. Turismo	5,211,444	3,947,455	3,916,226	8,785,888	-28.84	-5.35	116.17
27. Función Pública	1,296,985	1,106,576	1,191,905	901,819	-19.84	2.77	-27.09
31. Tribunales Agrarios	881,065	882,206	980,962	831,403	-5.93	6.09	-18.33
37. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117,459	121,331	131,202	111,714	-2.95	3.17	-17.96
38. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	34,010,260	26,963,512	27,225,877	24,764,720	-25.52	-3.66	-12.35
45. Comisión Reguladora de Energía	369,667	339,993	346,903	248,277	-13.59	-2.65	-31.04
46. Comisión Nacional de Hidrocarburos	320,000	290,012	296,933	214,934	-14.85	-2.31	-30.25
47. Entidades no Sectorizadas	14,788,110	8,787,849	9,275,427	9,083,025	-44.17	0.70	-5.64
48. Cultura	0	12,428,300	12,916,174	12,894,090		-0.85	-3.81

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de Egresos de la Federación. Análisis Funcional Programático Económico, 2016, 2017, 2018 y 2019 (SHCP, 2016a; 2017a; 2018a; 2019a).

Anexo 2 Presupuesto UAM, 2014-2017, por proyecto operativo (miles de pesos corriente)				
<i>Proyectos Operativos/Año</i>	2016	2017	2018	2019
01 Formación	44,831	39,164	42,737	42,969
02 Becas	110,593	100,893	124,385	168,375
03 Movilidad	20,037	34,669	37,562	37,748
04 Lenguas	224	178	162	187
22 Infraestructura en Docencia	17,898	13,243	14,754	20,327
Docencia	193,582	188,147	219,599	269,606
05 Investiga	123,297	121,507	130,519	159,165
22 Infraestructura en Investigación	7,473	5,037	6,924	35,164
Investigación	130,769	126,544	137,443	194,329
06 Cultura	45,018	41,288	41,633	41,057
22 Infraestructura en Preservación y Difusión de la Cultura	769	305	429	443
Preservación y Difusión de la Cultura	45,787	41,593	42,061	41,500
09 Valores	3,607	3,195	4,016	2,307

Continúa...

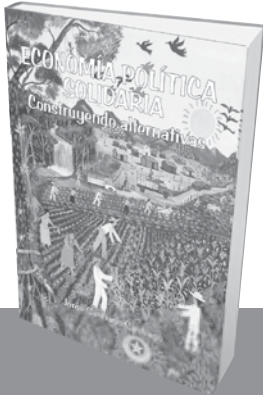
Proyectos Operativos/Año	2016	2017	2018	2019
10 Capital Humano	23,031	19,579	19,118	20,159
11 Vincula	9,064	7,810	10,029	9,679
12 Movilidad del Personal Académico	1,027	645	635	480
13 Gestión Efectiva	251,646	227,320	224,000	244,276
14 Fondeo	236	155	294	301
15 Planea	14,110	6,381	7,002	9,026
16 Evalúa	5,526	4,053	3,858	1,081
17 Tics	41,774	43,965	50,172	58,154
18 Comunica y Posiciona	9,743	3,805	6,606	8,226
19 Legalidad, Transparencia y Rendición de Cuentas	998	703	770	951
20 Seguridad	11,305	9,071	14,773	16,434
21 Salud y deporte	3,214	3,227	3,365	3,627
22 Infraestructura en Apoyo Institucional	1,471,832	1,307,691	122,705	157,695
Apoyo Institucional	1,847,112	1,637,601	467,340	532,397
Sub Total	2,217,251	1,993,886	866,442	1,037,832
23 Recursos Humanos	5,832,554	5,878,665	6,230,566	6,497,368
Recursos Humanos	5,832,554	5,878,665	6,230,566	6,497,368
Total Proyectos Operativos	8,049,804	7,872,550	7,097,006	7,535,200


Fuente: Elaboración propia a partir de UAM (2016a; 2017a; 2018a; 2019a).

Novedad Ediciones Eón:


Economía política solidaria. Construyendo alternativas

Jorge Santiago Santiago





**Thousand
Currents**



Educación financiera en la educación superior: estudio de 19 universidades en México

Ariadna Hernández Rivera*

La educación financiera contribuye a tomar decisiones más conscientes que les permiten a los individuos disminuir sus riesgos, debido a la información que poseen y a la utilización adecuada de las herramientas de las que disponen. En este sentido se analiza el nivel de conocimiento teórico-práctico sobre temas financieros en los estudiantes de universidades en México. Para ello, se aplicó un instrumento a 5,010 jóvenes que estuviesen cursando las carreras económico-administrativas en 19 universidades de 11 entidades federativas de la República Mexicana; se utilizó una metodología descriptiva con el objetivo entender el comportamiento de los agentes respecto a las variables de análisis. Los hallazgos proponen que las Instituciones de Educación Superior deben impulsar programas educativos que les permitan a sus estudiantes elegir instrumentos financieros y crear buenos hábitos financieros, con la finalidad de aumentar la probabilidad de éxito en sus metas y desarrollando su salud financiera, lo cual conlleve involucrarlos con el contexto local, nacional e internacional, propiciando mejoras en sus finanzas personales y generando un mayor dinamismo en la economía.

Introducción

A partir de la crisis de 2008 ocasionada por las hipotecas subprime, el mundo experimentó una vorágine de problemas financieros que tuvo un impacto en todas las economías a nivel internacional. Por lo que se hizo evidente que la población en general no poseía una educación financiera (EF) que le permitiera tomar decisiones adecuadas; por el contrario, la caren-

cia de este entendimiento profundizó aún más la burbuja inmobiliaria.

Aunque las potencias mundiales posean una infraestructura financiera madura y cuenten con una mayor población preparada académicamente, gran parte de los usuarios del sistema financiero (SF) carecen de información necesaria para realizar elecciones básicas, más aún para diversificar el riesgo o invertir en alternativas con rendimientos más sólidos y crecientes en el largo plazo. De esta manera, la falta de EF ocasiona incertidumbre en los individuos para invertir en el mercado de valores, teniendo como resultado precariedad en los rendimientos de sus activos. La impericia financiera

provoca menos interacción con los mercados formales, como lo menciona Raccanello y Herrera (2014), el desconocimiento de productos y servicios ha incrementado el número de usuarios en la informalidad. De acuerdo con los estudios de *Harris Interactive Inc.* (2011), el número de personas en el sector informal presentó un incremento de 10%, y de estos individuos, 34% utilizó créditos con altas tasas de interés, omitiendo las condiciones favorables en el sector formal. Como lo expone la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar, 2016), entre menor nivel de EF tengan los individuos, menor será su grado de cultura financiera; por

* Profesora-Investigadora de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: <ary_hr@yahoo.com.mx>.

ende, se alcanza un precario bienestar social y desarrollo económico.

Por ello, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010) la EF es un área del conocimiento que ha adquirido importancia en economías avanzadas, emergentes y en vías de desarrollo, debido a la multidisciplinariedad con la que aborda los temas financieros, contables, administrativos, psicológicos, entre otros, considerando que la EF es una herramienta que los individuos pueden utilizar para reflexionar sus elecciones monetarias de manera más consciente, reduciendo la incertidumbre y el riesgo, alcanzando una mayor prosperidad.

En este sentido se debe tomar en cuenta que la evidencia empírica expone que el individuo tomará mejores decisiones cuando haya sido preparado previamente a través de una capacitación continua teórica-práctica, desde su niñez hasta la vida adulta (Bessa, Fermiano y Coria, 2014; Lusardi y Mitchell, 2009, 2014; Shim, Xiao, Barber y Lyons, 2009 y 2010; entre otros). Es así como *Russia Trust Fund* (2013) identifica a los estudiantes como el público meta para la EF, esto a través de estrategias nacionales en las escuelas para el progreso de capacidades en esta área. Los jóvenes soportarán más riesgos que sus padres y se enfrentarán a productos financieros cada vez más complejos y sofisticados; educar a la generación más joven debe de ser una prioridad para las naciones.

Implicaciones teóricas y prácticas de la educación financiera

La OCDE (2005) define la EF como el proceso por el cual los agentes amplían sus conocimientos y hacen una utilización adecuada de sus finanzas, consumo, inversiones, productos, conceptos y riesgos, etc., a través de información para tomar elecciones consientes. Por otra parte, la alfabetización financiera (AF) se define como una combinación de conciencia, habilidad, actitud y comportamiento, necesaria para ejecutar deliberaciones óptimas y, en última instancia, lograr el bienestar individual (OCDE, 2012).

Por lo tanto, la EF es un instrumento que complementa la utilidad o satisfacción individual en las personas, ya que permite obtener saberes, destrezas y acostumbra a los individuos a considerar la planeación presupuestaria de sus ingresos-egresos, alcanzando metas de ahorro formales, resultados de inversión eficientes, procurando un mejor nivel de vida. Por ello, las iniciativas o acciones a favor de la EF pueden convertirse en un aliado más, en las políticas

que conllevan la inclusión y/o alternativas para disminuir la pobreza (García, Grifoni, López y Mejía, 2013).

La EF también contribuye al crecimiento económico y la estabilidad, así como a contrarrestar los índices de pobreza. Empero, aún no existen los suficientes estándares que guíen el diseño y ejecución de los programas (Prim, Villada y Yancari, 2015). La EF debe reunir diversos conceptos como: planeación, difusión, capacitación, educación, entre otros, para impulsar la protección del usuario del SF, evitando el sobreendeudamiento.

En tanto que la EF se considera como un bien económico, cuando los individuos tienen la posibilidad de comparar antes de consumir de acuerdo con sus preferencias (Castro y Fortunato, 2014), contribuyendo a la calidad en su estilo de vida, entre sus características está la influencia decisiva en la facultad del individuo de optimizar sus finanzas personales, en su bienestar, teniendo efectos sobre la mejora del comportamiento financiero y mejorando los resultados conductuales, empleando instrumentos como el marketing social (Russia Trust Fund, 2013).

Cabe recalcar que la EF se ve influenciada de factores externos, entre los que destacan las variables sociales, como las demandas de los individuos, el entorno, las redes sociales y bancarias o la infraestructura financiera. Por ejemplo, en Papúa Nueva Guinea (Banco Mundial, 2013), el sistema *Wantok* funciona como un contrato social no escrito que sirve como una red de seguridad, donde las personas del mismo círculo social están obligadas a ayudar a aquellos que están en la pobreza. Adicionalmente se pueden agregar a estos factores, el acceso a servicios bancarios, en los que se incluyen: documentación, requisitos, distancia física de las instalaciones de los proveedores, etcétera.

Entre los muchos beneficios de la EF se localizan la reducción de la desigualdad, ya que se fomenta el emprendimiento e inversión (Barajas, Cihák y Sahay, 2017). Esto toma como punto de partida el amplio acceso a los servicios financieros, en los que por medio de instrumentos de ahorro e inversión se incentiva la productividad y la economía.

Ante el fenómeno de la globalización, el crecimiento económico de los países ha impulsado la necesidad de que la EF coadyuve en el manejo de finanzas personales y se optimice el desarrollo de los mercados para una posterior homogeneidad en las transacciones. Es así que la EF ha sido reconocida a nivel global como uno de los factores contemporáneos para reducción de la exclusión social y desarrollo del SF (Connolly y Hajaj, 2001).

Evidencia empírica de la educación financiera en los estudiantes

La crisis financiera de 2008 fue el detonante para hacer relevante la EF en las aulas, ya que los programas educativos se enfocaban en enseñar a leer y escribir, pero los sensibilizaba en la importancia del tema. Al respecto la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef, 2009) menciona que el reto en la educación es enseñar a cuidar y establecer las bases para la formación del patrimonio personal y colectivo, es decir, EF.

Como lo muestra el reporte 230 de la *Australian Securities & Investment Commission* (ASIC, 2011), en Australia sólo 28% de la población pudo demostrar un buen nivel de comprensión del interés compuesto. Ante este panorama, en 2008, un análisis del *Health and Retirement Survey* reveló que en Estados Unidos la falta de una instrucción básica en las nociones financieras tuvo como consecuencia abusos cometidos por parte de entidades bancarias hacia su público usuario. Asimismo, Elan (2011) comenta que los problemas comunes relacionados con esta temática involucran delitos como el fraude, cobro de comisiones o un incremento en el riesgo en las transacciones.

Standard & Poor's (2014) menciona que en México un aproximado de 90 millones de personas mayores de 15 años carece de EF, ocupando el lugar número 89 de AF, teniendo un lugar por debajo de economías similares de América Latina y África. Esto impacta de manera negativa en el sistema de pensiones, debido al incorrecto uso del ingreso en las selecciones de inversión y del ahorro.

De esta manera, se hace evidente la necesidad de aumentar las estrategias para una sensibilización y capacitación en el sector financiero (Raccanello y Herrera, 2014). Esto con el propósito de aprovechar las ventajas que los mercados ofrecen, como la reducción de los costos de crédito, opciones basadas en la comparación de los diversos instrumentos financieros (IF), fomentando elecciones eficientes en el SF.

Impulsar la EF es fundamental para incrementar el bienestar socioeconómico de la población. A manera de ejemplo, el modelo de ciudadanía económica que utiliza la Teoría del Cambio de *Child and Youth Finance* (2012) que combina tres elementos: EF, educación social y educación en medios de vida, lo cual empodera financieramente a los niños, niñas y jóvenes, lo que se espera tenga como resultado una población más exitosa. El dotar a los estudiantes

de técnicas para ejercer selecciones apropiadas respecto al uso de sus recursos y su futuro conlleva involucrarlos con el contexto local nacional e internacional, propiciando mejoras en sus finanzas personales.

Los programas educativos que motivan la EF tienen un impacto positivo en la economía. Un ejemplo es el trabajo conjunto que realizó en Chile, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac, 2008), el Ministerio de Educación de Chile (Mineduc, 2008) y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, PISA (OCDE, 2005), donde se elaboró un programa de EF enfocado a jóvenes, docentes y familias, del nivel básico a superior, contemplando el currículum escolar de ese país (Prim, Villada y Yancary, 2015). Entre los resultados de esta iniciativa, se promueve el ahorro, el uso de IF y ciudadanos críticos en este rubro. El programa encuentra la cobertura a nivel nacional, lograda a partir de una metodología en la que se incluye páginas web (48%), charlas (47%) y talleres (40%) acorde a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (SBIF, 2016).

Otro ejercicio es el Movimiento para el Mejoramiento de la Calidad de Vida desarrollado en Japón (Mizuno, 2012); en este proceso, la EF es implementada en temas de microfinanzas, las cuales se desarrollan mediante el mecanismo de *Mujin*, el cual otorga créditos a través de asociaciones de finanzas (*mutuas*), fomentando su sapiencia de los mercados financieros y apoyando a las pequeñas empresas. Cabe mencionar que esta iniciativa es integral, ya que abarca el mejoramiento del contexto –los medios de vida y la comunidad local, la ocupación, la educación, entre otros– y de las circunstancias del ser humano, tanto físicas como emocionales, en el que se desenvuelven trabajadores y estudiantes.

Una propuesta más es *Assets África* en Uganda, realizado por Chowa y Ansong (2010) con el método *Propensity Score Matching* (PSM) y el modelo *Difference in Difference*; los agentes con edad de entre 15 y 35 años participantes del programa obtuvieron un cambio positivo en el nivel socioeconómico de los hogares. Este impacto es resultado de la concientización hacia el ahorro, estacionalidad de los ingresos y costos de oportunidad, así como demás características del contexto sociodemográfico del África rural.

En Pakistán, existe un plan avalado por el Banco Central de ese país y por el sector privado, donde se informa al público temas de finanzas básicas y se exponen nociones de presupuesto, ahorro, inversión, deuda, administración, productos financieros y banca sin sucursales. También se

contemplan los proyectos escolares en India y Brasil, donde utilizan a la familia y a las redes sociales para que este tipo de esfuerzo se permee más allá de los estudiantes (Barajas, Cihák y Sahay, 2017). Por tanto, la EF en los agentes del medio académico y laboral debería ser un elemento clave del éxito económico.

La OCDE (2005) hizo énfasis en señalar que la EF es una enseñanza que debe impartirse en las aulas. Entre las razones para esta aseveración, se menciona la importancia de enfocarse en los niños y jóvenes y, por otra, la eficiencia de proveer la EF en colegios. En este sentido, Jappelli (2009) ilustra la necesidad de la EF en la infancia, ya que a través de un estudio comparativo en 55 países obtuvo como resultado que los niños y jóvenes tienen deficiencia en aptitudes financieras al entrar a la etapa adulta.

En concordancia con Carvajal, Arrubla y Caicedo (2016), impartir un adiestramiento de EF es una labor que debe ser ejercida para que los jóvenes obtengan prosperidad desde temprana edad. Por lo que una administración correcta en las finanzas personales es pieza clave para lograr un mayor nivel y calidad de vida, así como una población informada que tenga determinaciones óptimas a nivel financiero.

Para Raccanello y Herrera (2014) la estrategia para un mayor alcance de conocimientos en materia de EF es la etapa escolar, que contrarresta las consecuencias de las dificultades en el corto y mediano plazo, incrementado el ahorro y el uso de productos de este sistema. Es prioritario el impulso de políticas públicas educativas que tengan alcances en todos los ámbitos, para aumentar las potencialidades de los individuos en diversos temas, entre ellos el financiero, ya que se está convirtiendo cada vez más en una prioridad para los formuladores de políticas a nivel internacional, porque contribuye a la estabilidad y al funcionamiento efectivo de los mercados.

Coates (2009) argumenta que la EF tiene efectos multiplicadores en las familias, al implementarla en ámbitos formales como el sistema escolarizado y en informales, para personas que trabajan. En este sentido, impartir EF en las universidades es también responsabilidad de los docentes. Por tanto, Carvajal, Arrubla y Caicedo (2016) sostienen que la capacitación de los maestros en la educación formal sobre este tema es importante, porque ellos son los facilitadores ideales para impartirla.

Ante este panorama Moreno, García y Gutiérrez (2017) afirman los resultados positivos de incluir la EF en el mapa curricular de las instituciones educativas a través de

temas como las finanzas personales y facilitadas por docentes capacitados, ya que así se proporcionan los elementos técnicos para concientizar a los estudiantes sobre sus alternativas en materia financiera. Al respecto, en Estados Unidos las personas con saberes EF en educación media superior son más susceptibles a ahorrar, a diferencia de los que no recibieron esta instrucción (Bernheim, Garret y Maki, 2001).

En un entorno en que los mercados son cada vez más complejos, la EF es un medio obligado para que el individuo aún sin ser especialista en el área pueda aprovechar las ventajas del sistema. Por lo que introducir la EF en el nivel licenciatura coadyuva al egreso de agentes con preparación necesaria para tomar deliberaciones efectivas en materia de servicios financieros (Denegri, Cabezas, Paez, Vargas y Sepúlveda, 2009).

Sin embargo, la EF debe ser impartida desde temprana edad; de esta forma, niños y adolescentes tendrán mejores hábitos y sabrán administrar mejor su dinero. Para que la teoría financiera se arraigue en los jóvenes es necesario comenzar lo más pronto posible y, de preferencia, las temáticas deben incorporarse a los planes de estudio (OCDE, 2014).

Lo que los estudiantes saben sobre AF es porque lo han aprendido de sus padres y familias. De acuerdo con la prueba PISA (OCDE, 2014), en todos los países y economías con datos disponibles, uno de cada dos estudiantes informó que discute asuntos de dinero con sus padres de forma semanal o mensual.

Las grandes disparidades en la enseñanza para los jóvenes de 15 años indican que no a todos los jóvenes se les ofrece la misma oportunidad de desarrollar su EF (OCDE, 2014). Si no se abordan las disparidades socioeconómicas, es probable que conduzca a lagunas aún mayores en la EF en la medida que los estudiantes se hacen adultos. Los alumnos requieren apoyo para asegurarse de que puedan navegar el SF (cada vez más digital) a medida que se vuelven más independiente a través de sus etapas educativas.

Los jóvenes pueden recibir más apoyo a través de iniciativas extraescolares, como videos, competencias, equipos interactivos y juegos serios, por vía digital y/o plataformas tradicionales (OCDE, 2018). Estas propuestas se utilizan no tanto para diseminar información, sino para proporcionar a los jóvenes las técnicas aplicadas y les permiten experimentar con seguridad las situaciones financieras, antes de que las encuentren en la vida real.

Al desarrollar políticas y proyectos dirigidos directamente a mejorar la AF de los jóvenes, los países deberían continuar fortaleciendo la formación orientada a los adultos, particularmente los más desfavorecidos, a través de estrategias nacionales de educación. Involucrar a los padres y las familias es una forma de focalización, una de las fuentes de aprendizaje más importantes para los jóvenes, ya que se retroalimentan otros principios vivenciales con sus progenitores.

Como lo menciona Leskinen y Rajjas (2006), la capacidad financiera de los individuos tiene relación con factores como la escolaridad y el ingreso, a través de la teoría micro-económica los autores aseveran que se deben desarrollar objetivos, metas y destrezas acordes con el nivel socio-económico de los agentes. Al respecto, Duque, González y Ramírez (2016) exponen que es un requerimiento de la economía implementar programas educativos de EF que, a partir del desarrollo de competencias y actitudes en la etapa escolar, se den las condiciones para el correcto uso de activos económicos individuales. A partir de este tipo de concepciones, los agentes en etapa universitaria mejorarán sus nociones y comprensión en esta área, cuyo resultado será una sociedad educada en el contexto de las finanzas, con el juicio elemental de los IF en su propio beneficio, mejorando sus posibilidades de ahorro e inversión.

Metodología

Participantes

Se aplicó una encuesta a 5,010 estudiantes universitarios de 19 Instituciones de Educación Superior públicas y privadas de 11 entidades federativas de la República Mexicana, que representan 18.10% de la población total del país de ese grupo de edad (INEGI, 2015) y 42.80% de los estudiantes universitarios (ANUIES, 2018), considerando únicamente a jóvenes que cursaban carreras de las áreas económico-administrativas entre los años 2017-2018. Del total de la muestra, 53% mujeres y 47% hombres, respecto a los ingresos de los que dispone, la mayoría declaró que recibía al mes más de dos salarios mínimos (de acuerdo con el tabulador de 2017).

Diseño

Se realizó una investigación no experimental trasversal de tipo descriptivo-correlacional, donde no existe mani-

pulación en los datos y las variables están más cercanas a la realidad.

Instrumento

En el cuestionario se establecieron preguntas teórico-prácticas que permitieran analizar el nivel de EF de los jóvenes; entre los temas a destacar se consideraron los siguientes: ingreso, gastos, ahorro, inversión, crédito, uso de tarjetas de débito y crédito, seguros, emociones respecto a las compras, el pago de impuestos, tecnología, entre otros. Asimismo, los estudiantes debían resolver problemas de matemáticas financieras básicas tales como: tasa de interés simple, inflación, riesgo y otros. El tiempo promedio de la aplicación del instrumento fue de 25 minutos.

Procedimiento

En primera instancia se enviaron solicitudes para la autorización de la aplicación de la encuesta a la universidades mejor evaluadas por calificadoras internacionales en los años 2017-2018 (QS World University Rankings; Times Higher Education; The World University Ranking, entre otras); en las primeras cinco zonas metropolitanas de acuerdo con el INEGI, 2018 (Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala y Valle de Toluca), en la segunda etapa se agregaron la Zona Metropolitana de León y los estados de Chiapas, Colima, Nayarit y Sinaloa, considerando el interés de las instituciones para integrarse en el estudio, lo que abonó para tener una muestra mayor, considerando entidades con características especiales.

Resultados

En el Cuadro I se plasman las características descriptivas de la composición de la muestra recopilada por la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES). Se obtiene que la composición por género es casi homogénea, ya que 52.73% de la muestra son mujeres y 47.10% son hombres. El grupo de estudiantes que mayormente compone la muestra se encuentra entre 19 y 21 años (73.73% de la muestra). En términos de representatividad de las instituciones de Educación Superior, 80.52% son públicas y 27.30% son privadas.

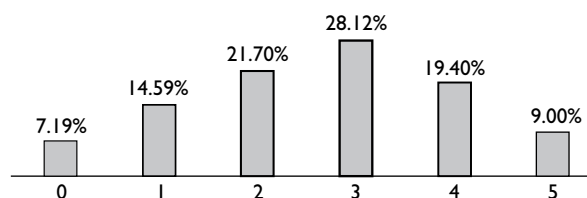
Cuadro I Estadística descriptiva de los estudiantes en área económico-administrativa		
Variable	Observaciones	Porcentaje
Sexo		
Hombre	2360	47.10
Mujer	2642	52.73
Edad		
Menos de 18	78	1.53
18	767	15.04
19	1197	23.47
20	1432	28.08
21	1131	22.18
22	624	12.24
23	338	6.63
24	143	2.80
Más de 24	284	5.57
Tipo de institución		
Privada	976	27.30
Pública	4034	80.52

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

Considerando la tasa de respuestas correctas de cinco planteamientos dentro de la encuesta, se obtienen seis niveles para evaluar el nivel de EF de los estudiantes universitarios. La Gráfica 1 ilustra que sólo 56% de la población encuestada responde correctamente a 3 o más preguntas, siendo sólo 9% quienes responden correctamente a todas las preguntas. Si la información se analiza por género, se obtiene que son los hombres quienes responden a 4 y 5 preguntas en comparación con las mujeres, y que son las mujeres quienes presentan el menor número de respuestas correctas. En este primer punto, los datos recogidos en la muestra confirman la tendencia internacional en que las mujeres presentan un menor nivel de EF en comparación con los hombres.

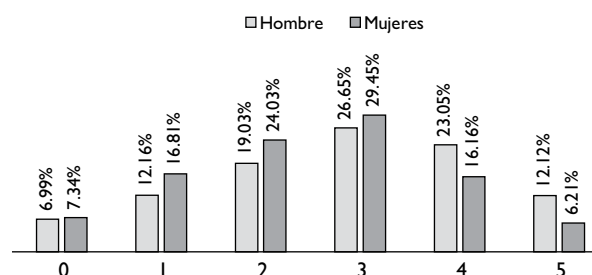
Por otra parte, si se considera que el estudiante dedica su tiempo exclusivamente a estudiar o, en su caso, también cumple con actividades laborales con o sin pago, no parece existir diferencia en el nivel de EF que posean de acuerdo con esta condición (Gráfica 3). Tomando en cuenta el nivel de ingreso mensual del estudiante, el cual fue considerado

Gráfica 1
Nivel de educación financiera de universitarios en México



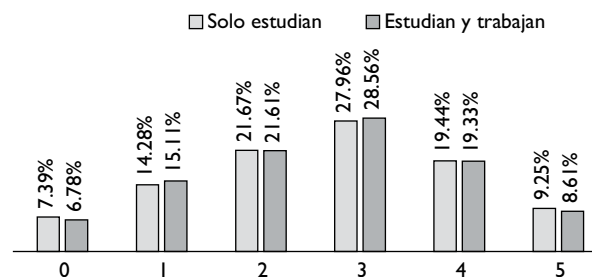
Nota: La escala de 0 a 5, significa que 0 no hay respuestas correctas hasta 5 en que todas son correctas, sobre el conocimiento de variables de EF. Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

Gráfica 2
Nivel de educación financiera, según sexo



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

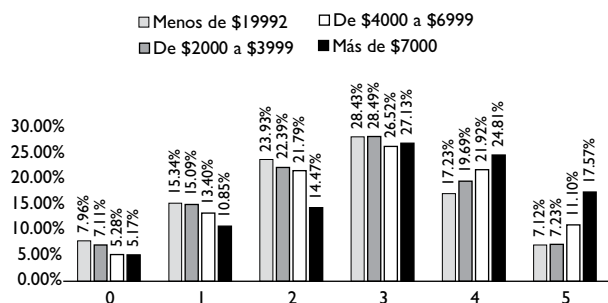
Gráfica 3
Nivel de educación financiera, según condición laboral



Nota: La escala de 0 a 5, significa que 0 no hay respuestas correctas hasta 5 en que todas son correctas, sobre el conocimiento de variables de EF. Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

en cuartiles (Gráfica 4), se obtiene que aquellos estudiantes con mayor ingreso obtienen mejores resultados. Por su parte, presentan un menor nivel de EF aquellos estudiantes con un ingreso mensual menor.

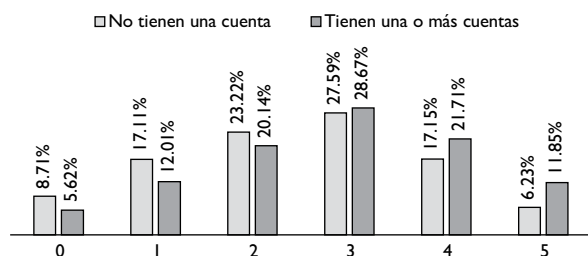
Gráfica 4
Nivel de educación financiera, según ingreso



Nota: La escala de 0 a 5, significa que 0 no hay respuestas correctas hasta 5 en que todas son correctas, sobre el conocimiento de variables de EF. Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

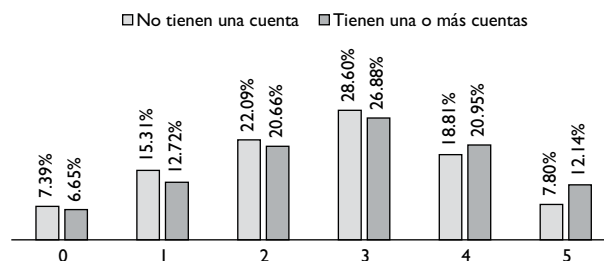
Al considerar la posesión de una cuenta bancaria por parte de los estudiantes, el porcentaje de respuestas correctas no presenta modificaciones significativas (Gráfica 5). Encontrarse inserto en el sistema financiero representa poseer un relativo mejor nivel de EF. Así también se confirma al considerar si el estudiante usa tarjeta de crédito o no la posee: aquellos que presentan 4 o 5 respuestas correctas son aquellos que poseen y usan una tarjeta de crédito (Gráfica 6).

Gráfica 5
Nivel de educación financiera, según uso de cuenta bancaria



Nota: La escala de 0 a 5, significa que 0 no hay respuestas correctas hasta 5 en que todas son correctas, sobre el conocimiento de variables de EF. Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

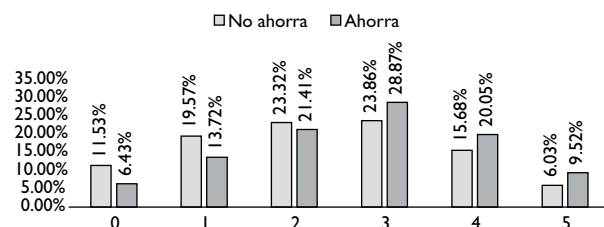
Gráfica 6
Nivel de educación financiera, según uso de tarjeta de crédito



Nota: La escala de 0 a 5, significa que 0 no hay respuestas correctas hasta 5 en que todas son correctas, sobre el conocimiento de variables de EF. Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

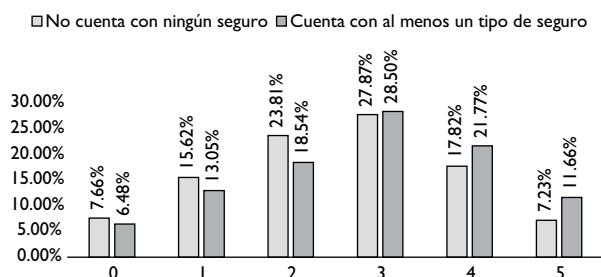
Evaluando el porcentaje de respuestas correctas por los hábitos que los sujetos hayan afirmado poseer, se encuentra que aquellos que presentan buenas conductas de finanzas personales obtienen mejores resultados de EF. Se evidencia que los estudiantes que afirman poseer el hábito del ahorro (Gráfica 7) presentan un mayor nivel de EF al contestar correctamente a 3 o más preguntas que evalúan estos conocimientos. Asimismo, aquellos que poseen un contrato de seguro de cualquier tipo (automóvil, de vida, gastos hospitalarios u otro) presentan los mejores niveles de EF, por lo que es plausible afirmar que personas con un mejor nivel de EF tienen mejores conductas en sus finanzas.

Gráfica 7
Nivel de educación financiera, según hábito de ahorro



Nota: La escala de 0 a 5, significa que 0 no hay respuestas correctas hasta 5 en que todas son correctas, sobre el conocimiento de variables de EF. Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

Gráfica 8
Nivel de educación financiera, según uso de algún seguro



Nota: La escala de 0 a 5, significa que 0 no hay respuestas correctas hasta 5 en que todas son correctas, sobre el conocimiento de variables de EF. Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Educación Financiera en Instituciones de Educación Superior (EEFIES).

Discusión y análisis

En las últimas décadas, las finanzas han tomado relevancia debido al progreso de las transacciones en los mercados de dinero y capital. Sin embargo, a nivel mundial, la mayor parte de la población global tiene instrucción precaria en materia financiera (OCDE, 2010).

Hoy, las personas deben de aumentar sus destrezas e interactuar efectivamente con los proveedores de estos servicios, con la responsabilidad de gestionar una variedad de riesgos en su beneficio. Con ello, aumenta la probabilidad de logro en sus objetivos financieros, mejorando el bienestar de su hogar, protegerse de los riesgos y choques negativos y apoyar el crecimiento económico.

Por otra parte, la combinación de EF con el acceso, oportunidades y cambios de comportamiento mejoran las aptitudes financieras de los individuos (*Child and Youth Finance International*, 2012). Aplicar estos principios en el desarrollo cognitivo de los niños y adolescentes a través de la educación tiene un impacto positivo en la aversión sobre el ahorro formal que desempeñarán las nuevas generaciones.

Cabe mencionar que, de acuerdo con las cifras proporcionadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), mediante el Reporte de Inclusión Financiera (RENIF, 2016), se destaca que 97.6% de la población reside en municipios con puntos de acceso a las entidades bancarias. Sin embargo, existe una problemática, debido a que no todos los puntos son aprovechados adecuadamente, por lo que la estructura de los mercados financieros no se ve optimizada.

De acuerdo con López, Luque y Díaz (2015), 62% de los 7 billones de personas que habitan el planeta utilizan una cuenta bancaria y otros productos financieros para administrar y gestionar los activos individuales, es decir, 2 mil millones de individuos no acceden a estos servicios por falta de entendimiento. Se puede inferir que el bajo nivel de relación entre personas con IF parte de la incorrecta planeación de presupuestos e improvisación en opciones, así como la incertidumbre generada hacia el SF, consecuencia de la falta de información sobre éste.

Es importante que los agentes de la estructura financiera sean protegidos a través del fortalecimiento de su experiencia en estos mercados, para garantizar que los mismos sean inclusivos y estables. La protección es una prioridad particular, cuando los usuarios (o potenciales usuarios) de productos financieros no tienen instrucción básica, habilidades o actitudes para protegerse (Banco Mundial, 2013).

El futuro de las economías mundiales recae en las decisiones financieras de los niños y jóvenes, ya que son ellos los futuros actores económicos (*Child and Youth Finance International*, 2012). Brindar al sector juvenil de un ambiente próspero en el ámbito económico financiero otorga un impacto positivo de los agentes y de sus comunidades, ya que éstas se beneficiarán de esta nueva generación de individuos con los ánimos adecuados para emprender e invertir con responsabilidad.

De acuerdo con Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas (2007-2016), “el acceso a los activos financieros y sociales es esencial para ayudar a los jóvenes a adoptar sus propias decisiones económicas y escapar de la pobreza” (*Child and Youth Finance*, 2012). Por lo anterior, tener la habilidad y experiencia en el SF a una edad temprana permite disminuir el riesgo de pobreza causado por la deuda.

Otra variable a considerar en el proceso de enseñanza de la EF es la conducta de los individuos, ahora tan estudiada por los economistas y psicólogos, entre los que destacan los premios Nobel Richard Thaler (2017) y Daniel Kahneman (2002). La ASIC (2011) menciona que las erróneas decisiones de financiamiento, así como la objetividad y comportamiento en el SF se ven influenciados por aspectos emocionales y comportamiento racional; otros factores los enuncia Lusardi y Curto (2009), entre los que contempla el género, la edad, la escolaridad, factores culturales y nivel socioeconómico.

Con lo anterior se expone la prioridad de incluir la EF en los programas educativos de las universidades, así

como de nivel básico, para equipar a las nuevas generaciones de herramientas que coadyuven a su inserción en el SF, beneficiándolas de fuentes de inversión con mayor sofisticación, maximizando sus activos en esta materia. Con ello, la economía de un país presenta mayor dinamismo, como parte de los beneficios colaterales de la EF. Aunado a esto, la cobertura de EF también de alcanzar a los sectores con mayor vulnerabilidad como los adultos mayores, personas con bajos ingresos u otros, con el fin de mejorar su bienestar individual y colectivo.

Conclusiones

Empoderar a los jóvenes en el ámbito de la EF es fundamental para que se optimicen de forma eficiente sus activos financieros en el corto, mediano y largo plazo, a través de una planificación que considere las diferentes alternativas de los mercados de dinero y capital. Con ello, se prevé que los países presenten mayor dinamismo económico y los agentes se vean involucrados en esta materia, permitiendo que todos sean partícipes de los cambios a nivel global, teniendo las capacidades para un nivel de respuesta mayor, ante las incertidumbres y crisis financieras.

Es importante para la sociedad comprender a la EF como un proceso en el que se brindan las técnicas, aptitudes, competencias, entre otros elementos que contribuyen a generar las bases para los individuos en esta área, para la correcta toma de decisiones financieras. Teniendo una cobertura que alcance a todos los sectores de la población, se reducen las brechas de desigualdad e inclusión que existen en los países en temas como el ahorro, financiamiento e inversión, en fuentes formales, aumentando la protección de los usuarios de estos IF.

Esto se logra a partir de un trabajo conjunto con el gobierno, instituciones educativas, y demás organismos públicos y privados, generando políticas que incluyan a la EF en los mapas curriculares de las escuelas, así como programas de difusión en la sociedad, considerando las nuevas tecnologías de comunicación e información. Con esto se hace partícipe a la población en temas económicos actuales, aportando estabilidad, desarrollo y dinamismo en un país.

Es aquí donde el papel de la universidad como impulsora de EF es trascendente, ya que es en sus aulas donde se preparan a las nuevas generaciones de ciudadanos que, con las herramientas que se les proporcionen, generan el cambio en su contexto inmediato, como futuros hacedores de los procesos económicos.

No es posible visualizar a jóvenes graduados de las universidades de prestigio que aún no entienden cómo aplicar los conocimientos teórico-prácticos en su vida cotidiana. Por ello, es necesario que los programas educativos atiendan las necesidades del mercado, para que exista una pertinencia educativa entre lo que se enseña en las aulas de clase y las herramientas que se requieren aprender para desempeñarse laboralmente y para tomar decisiones adecuadas en la vida.

Si se contribuye a mejorar la calidad educativa en las aulas, en especial en las áreas económico-administrativas, haciendo hincapié en la EF, es muy probable que los estudiantes tengan mayores alternativas para mejorar su nivel socioeconómico en el futuro. Es importante tener diagnósticos sobre el nivel de EF, pero también diseñar estrategias que coadyuven a impulsar el uso de técnicas y habilidades financieras que trasciendan las aulas y se utilicen en la cotidianidad.

Referencias

- Australian Securities & Investment Commissions (ASIC) (2011). *Financial Literacy and Behavioural Change*. Australia: ASIC.
- Banco Mundial (2013). *Financial Capability Surveys Around the World Why Financial Capability is important and how surveys can help*. Confederation Suisse, State Secretariat for Economic Affairs SECO, <<http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Publications/Why-financial-capability-is-important.pdf>>.
- Barajas A., Cihák, M., y Sahay, R. (2017). *A Broader Reach, Finance & Development*, March 2017. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2017/03/pdf/barajas.pdf>>.
- Bernheim, B., Garret, D. y Maki, D. (2001). Education and Saving: The Long-Term Effects of High School Financial Curriculum Mandates. *Journal of Public Economics*, 80 (3): 435-65.
- Bessa, S., & Belintane Fermiano, M. y Denegri Coria, M. (2014). Compresao economica de Estudiantes entre 10 e 15 anos. *Psicologia & Sociedade*, 26 (2), 410-419.
- Carvajal, N., Arrubla, M. y Caicedo, I. (2016). Educación financiera en los estudiantes de pregrado de la Universidad del Quindío. *Revista de Investigaciones de la Institución Universitaria, Sinapsis*, 2(8), 99-120.
- Castro R. y Fortunato, A. (2015). *Is financial literacy an economic good?* Cepal Review 116. <<https://repositorio.cepal.org/publications/1/S1500003/es>>.

- itorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39617/1/RV1116_Castro.pdf>.
- Child and Youth Finance International (2012). *Guía de Educación para la Ciudadanía Económica, Educación Financiera, Social y en Medios de Vida para niños, niñas y Jóvenes*. Estados Unidos: UNICEF/OCDE.
- Chowa G. y Ansong, D. (2010). Youth and savings in Assets Africa, Children and Youth Services Review. *Science Direct*, 32(11), 1591-1596.
- CNBV (2016). *Reporte Nacional de Inclusión Financiera (RENIF)*. <<http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%207.pdf>>.
- Coates, K. (2009). *Educación Financiera: Temas y Desafíos para América Latina*. París: OCDE. <<http://www.OCDE.org/dataOCDE/16/20/44264471.pdf>>.
- Condusef (2009). *¿Te conviene saber de Educación Financiera? México*: Condusef. <<http://www.condusef.gob.mx/Revista/PDF-s/2015/187/ef.pdf>>.
- Consar (2016). *Educación financiera*. <<http://www.consar.gob.mx/BLOG/Contenido-05.aspx>>.
- Connolly, C. y Hajaj, K. (2001). *Financial Services and Social Exclusion*. Sidney: Financial Services/Consumer Policy Centre-University of New South Wales.
- Da Silva, T., Dal Magro, C., Gorla, M. y Nakamura, W. (2017). Financial education level of high school students and its economic reflections. *Revista de Administração*, 52(3), 285-303. <<https://dx.doi.org/10.1016/j.rausp.2016.12.010>>.
- Denegri, M., Cabezas, D., Páez, A., Vargas, M. y Sepúlveda, J. (2009). Alfabetización Económica en estudiantes universitarios de la carrera de Psicología. *Liberabit. Revista de Psicología*, 16(2), 161-170.
- Duque, E., González, J. y Ramírez, A. (2016). Conocimientos financieros en jóvenes universitarios: caracterización en la institución universitaria ESUMER. *Revista de Pedagogía*, 37(101), 41-55.
- Elan, Seth (2011). *Financial Literacy among Retail Investors in the United States*. <https://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/Investor_Literacy_Report.pdf>.
- García, N., Grifoni, A., López, J.C. y Mejía, D. (2013). *Financial Education in Latin America and the Caribbean: Rationale, overview and way Forward*. Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions 33, París: OCDE.
- Harris Interactive Inc. (2011). *The 2011 Consumer Financial Literacy Survey*. <https://www.nfcc.org/wp-content/uploads/2014/04/NFCC_2011Financial-LiteracySurvey_FINALREPORT_033011.pdf>.
- INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*.
- Jappelli, T. (2009). *Economic Literacy: An International Comparison*. CSEF Working Papers 238, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF). Italia: Universidad de Naples.
- Leskinen, J. y Raijas, A. (2006). *Consumer financial capability a life cycle approach*. Consumer Financial Capability: Empowering European Consumers. Scielo.
- López, L., Luque, M. y Díaz, J. (2015). *Tendencias de Innovación Social en Educación Financiera, Mejores Prácticas Globales y Recomendaciones para México*. México: Educación Financiera Banamex, Ashoka.
- Lusardi, A., Mitchell, O. y Curto, V. (2009). *Financial Literacy and Financial Sophistication in the Older Population: Evidence from the 2008 Health and Retirement Survey*. Working Paper 2009-216. Estados Unidos: Michigan Retirement Research Center.
- Lusardi, A. y Mitchell, O. (2014). The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature* 2014, 52 (1), 5-44.
- Mizuno, M. (2012). *La sabiduría de Japón en la época de su desarrollo*. Agencia de Cooperación Internacional de Japón.
- Moreno, E., García, A. y Gutiérrez, L. (2017). Nivel de Educación Financiera en escenarios de educación superior. Un estudio empírico con estudiantes del área económico-administrativa. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 8(22), 163-183.
- OCDE (2005). *Improving Financial Literacy*. <https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/improving-financial-literacy_9789264012578-en>.
- OCDE (2010). *Perspectivas económicas de América Latina 2010*. <<http://www.ocde.org/dev/americas/44305080.pdf>>.
- OCDE (2012) *Pisa 2012 financial literacy framework*. <<http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46962580.pdf>>.
- OCDE (2014). *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. París: OCDE.
- OCDE (2018). *PISA 2015. Results in Focus, Better policies for better lives*.
- Prim, C., Villada, I. y Yancari, J. (2015). *Encuentro Regional: Inclusión y Educación Financiera en América Latina y el Caribe: Lecciones aprendidas y desafíos*. Lima:

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Raccanello, K. y Herrera, E. (2014). Educación e inclusión financiera. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 44(2), 119-141.

Russia Trust Fund (2013). *OECD/INFE Products under the Russia Financial Literacy and Education Trust Fund: An Overview, Financial Literacy & Education*. Moscú: Russia Trust Fund.

SBIF (2016). Primer Diagnóstico de Educación Financiera: Diagnóstico y desafíos. <http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/publicacion_11175.pdf>.

Shim, S., Xiao, J. J., Barber, B. L. y Lyons, A. C. (2009). Pathways to life success: A conceptual model of financial well-being for young adults. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 30(6), 708-723.

Shim, S., Barber, B. L., Card, N. A., Xiao, J. J. y Serido, J. (2010). Financial socialization of first-year college students: The roles of parents, work, and education. *Journal of Youth and Adolescence*, 39(12), 1457-1470.

S & P (2014). Encuesta 2014 sobre Financial Literacy Around the World.

Coedición Ediciones Eón/Universidades de Guanajuato



**Mujeres mexicanas
en la escritura**
**Claudia L. Gutiérrez Piña y
Carmen Álvarez Lobato**
(Coordinadoras)



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Campus Guanajuato



EDICIONES
EÓN

División de Ciencias
Sociales y Humanidades

De venta en Ediciones Eón:

Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Novedad Ediciones Eón:

El mundo del trabajo:

realidades, desafíos
y oportunidades

Rolando Javier Salinas García
Candi Uribe Pineda
Marco Antonio Carrillo Pacheco
(Coordinadores)



EDICIONES
EÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE QUERÉTARO



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

Las implicaciones políticas en la asignación de plazas para docentes del nivel básico a partir de la instrumentalización de la política de calidad en la reforma educativa de 2013

Julio Ruvalcaba*

La reforma educativa de 2013 generó una nueva regulación al sistema de ingreso al servicio docente en el nivel básico, el nuevo proceso en la asignación de plazas docentes ha tenido implicaciones políticas que no sólo tienen que ver con la democratización en la contratación de docentes y con la instrumentalización de la política de calidad en la educación, sino también con la reestructuración de la relación corporativa, la reorientación de la profesión docente y la evaluación del desempeño laboral.

Introducción

Para finales de 2012, el Ejecutivo Federal presentaba, a través del “Pacto por México”, una serie de acuerdos administrativos con las principales fuerzas políticas electorales, que deberían de impulsar una serie de reformas legislativas, a fin de promover el desarrollo económico y el fortalecimiento del Estado mexicano, en sectores del ámbito público, donde se creía que poderes fácticos habían ponderado intereses particulares por encima del interés nacional y de los objetivos institucionales, suplantando así funciones exclusivas del Estado.

* Alumno del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y docente en activo, del nivel de primaria, en el estado de Aguascalientes.

En este sentido, la redefinición del Estado no sólo se daba bajo el interés de retomar la rectoría de sectores estratégicos del desarrollo nacional, sino que se apuntalaba una reestructuración del ámbito público bajo una lógica productiva centrada en la calidad, mediante la modernización de los servicios a través de la competitividad económica y la conversión a un modelo de mercado; bajo este marco, las reformas emprendidas tenían el interés de eficientar la capacidad de respuesta del Estado mediante el adelgazamiento de su estructura burocrática, y de ser más eficaz en el cumplimiento de objetivos, mediante la incorporación de instrumentos y herramientas gerenciales que garantizaran la satisfacción a las exigencias de la sociedad actual.

La presentación de estas reformas venía a consolidar la apertura del mer-

cado mexicano y la mercantilización del sector público, esto significó la redefinición de los arreglos corporativos y la recomposición de los acuerdos políticos que se construyeron bajo el régimen posrevolucionario; en este sentido, se ponían en juego los referentes ideológicos que justificaron el modelo de economía planificada y la política social redistributiva, así se cambiaba el sentido de las actividades del servicio público, pues ya no era el interés colectivo una expresión de la responsabilidad social del Estado, sino una consecuencia natural en los imperativos de la competitividad económica. La conflictividad en las reformas propuestas en el ámbito público radica en la instrumentalización de la política de calidad, en la aplicación de nuevas herramientas de gestión y en la imposición de nuevas formas de evaluación al trabajo. Entre otras cosas, el

rediseño del Estado a partir de las reformas ha implicado un cambio en la prestación de los servicios públicos que ha tenido un impacto directo en diversos cambios que se han presentado en el marco de las negociaciones con los trabajadores del sector público y la participación de sus organizaciones sindicales.

El Pacto por México, en este sentido, significaba no sólo la consolidación de las políticas pactadas en la construcción de la agenda de la competitividad propuesta desde los gobiernos de la alternancia; la nueva política de calidad tenía impacto al presentar una nueva regulación para el mercado laboral en el sector público, sobre todo en la parte del control y de la evaluación; la conversión del servicio público al modelo de mercado enmarcaba una nueva relación en la prestación del servicio, pues ahora la satisfacción del usuario se pretendía atender en términos comerciales, de esta forma se constituyó el argumento del discurso modernizador bajo una idea de bien común a partir de mejorar la calidad en los servicios, lo que implicó evaluar a partir de indicadores gerenciales el desempeño de los trabajadores y de las instituciones. Las controversias se generaron a partir de la recomposición de fuerzas políticas y sociales alrededor de sectores importantes del desarrollo nacional.

Bajo este contexto se desprendía del Pacto por México la propuesta de reforma para la educación en 2013, que bajo la promesa de mejorar la calidad del servicio educativo presentaba dos objetivos que serían los pilares de la nueva propuesta; se planteaba la necesidad de consolidar un sistema nacional de evaluación por medio del rediseño del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE); por otro lado, se construía el Servicio Profesional Docente, que vendría a ser la ley que regularía el sistema de ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente para educación básica y media superior (Peña Nieto, 2012). La intención era, a expresión abierta, recuperar la rectoría por parte del Estado de la educación en México, bajo el imperativo de la calidad se pretendía mejorar los indicadores, y en ello se entendía como factor esencial el desempeño del docente. Así, mejorar la calidad de la educación bajo la reforma educativa de 2013 se emprendió como la necesidad de evaluar el trabajo de los maestros, de mejorar el sistema de selección y contratación, de mejorar el sistema de estímulos con base en el mérito profesional y de desestabilizar la seguridad laboral al atentar contra la permanencia en el servicio.

Es decir, en el aspecto político, el Estado a través de la reforma educativa buscaba recuperar la rectoría de la educación en México empleando dos claras estrategias: por un lado, la política de calidad pretendía por medio del INEE establecer la evaluación al desempeño docente como mecanismo de control laboral; por otro lado, se intentaba dismantlar el creciente poder que había acumulado el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) por medio del control discrecional que ejercía sobre la asignación de plazas docentes, concesión administrativa que había obtenido de su relación corporativa con el mismo Estado bajo el proyecto posrevolucionario y que Gilberto Guevara Niebla lo consideraba como la fuente de su poder clientelar (Guevara Niebla, 2012). La nueva reforma educativa pretendía regular el sistema de ingreso al servicio docente por medio de la creación de un mecanismo que garantizara la igualdad de oportunidades, la transparencia en la asignación del recurso y la promoción al mérito profesional como medio para acceder a una plaza docente, la intención era elevar la calidad en el servicio educativo mejorando el sistema de selección tratando de asegurar la contratación del personal más capacitado.

De entrada, el discurso modernizador de la nueva política de calidad parecía coherente en este sentido, la asignación discrecional de plazas docentes no solo era el eslabón de las relaciones clientelares del SNTE, se había convertido en fuente de poder que generó sólidos cacicazgos en algunas secciones sindicales, la corrupción alrededor de la venta y de la herencia de plazas había ocasionado serios problemas de extorsión en algunos casos, la profesión docente era sometida a un activismo político, que iba desde participar en campañas electorales hasta mostrar una obediencia y buen trato hacia el sindicato, eso hacia especial y atractivo al SNTE; a fin de cuentas, ¿qué docente no le debía su plaza al sindicato? Así, el control de un gremio de cerca de 1.5 millones de afiliados, distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional, ordenados bajo una estructura jerárquica y dictatorial, hacían de esta organización el operador político por excelencia, y así funcionó durante mucho tiempo bajo el orden corporativista del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En este sentido, plantear en la reforma educativa un concurso nacional de oposición para obtener una plaza docente ponía sobre la mesa dos expectativas que parecían contribuir a mejorar la situación de la educación en México, eliminaba la discrecionalidad en la asignación de plazas y democratizaba el proceso, sin duda esto liberaba de los

compromisos político-sindicales a la profesión docente al establecer un mecanismo de acceso a las plazas que apelaba al mérito profesional; pero, entonces, ¿porque era rechazada la reforma educativa por las bases magisteriales y los estudiantes normalistas?, ¿qué había detrás de la nueva regulación del ingreso al servicio docente que hacía que se desconfiara de la propuesta? En la mayoría de las entidades, incluso en algunas de gran tradición conservadora, se hicieron escuchar voces magisteriales de rechazo a la reforma educativa, no sólo expresiones disidentes y radicales se mostraron en contra de la legislación, incluso la postura oficial del SNTE, en un principio fue de rechazar la reforma educativa.

La conflictividad de manera específica en la nueva legislación en torno a la asignación de plazas docentes ponía en juego los acuerdos políticos y establecía un nuevo pacto en la relación del SNTE con el gobierno en turno; la falta de mediaciones y el poco margen de negociación en la estrategia del Estado por recuperar la rectoría de la educación provocó el descontento de la disidencia magisterial y en el normalismo, sobre todo rural; si bien es cierto que la medida atentaba contra los cotos de poder en algunas secciones, lo preocupante era la transición abrupta en la orientación del Estado con respecto a la profesión docente y a la asignación de plazas; es decir, hasta antes de la políticas modernizadoras en el sector educativo el Estado estaba obligado a asignar una plaza docente a todo egresado de una Escuela Normal pública del país, con las nuevas reformas la profesionalización de la carrera docente deviene a partir de la competitividad en el proceso de selección para ingresar al servicio docente, pretendiendo de esta forma elevar la calidad en el servicio docente.

La instrumentalización de la lógica gerencial en la asignación de plazas docentes parece tener sentido, pues se apega a principios democráticos de otorgar igualdad de oportunidades y de transparentar la asignación de recursos, otorgar una plaza docente a partir de mecanismos que reconocen el mérito profesional da sentido a la política de calidad, la vieja demanda de eliminar la participación del SNTE en el proceso de asignación de plazas docentes, parecía liberar la profesión de los compromisos político-sindicales; pero el argumento que sostendremos, es que la mejora de la calidad en el sector educativo no está en mejorar el proceso de selección, ni en generar mecanismos que intenten garantizar la contratación de los mejores docentes, no es la solución someter a una lógica de mercado a la profesión docente para mejorar la calidad de los profesores;

la modernización educativa poco apuesta por mejorar el proceso de formación docente como alternativa de largo plazo para tener profesores mejor preparados; de esta forma, las Escuelas Normales se han convertido en espacios en tensión por la nueva dinámica de inserción laboral a la que no están ni diseñadas ni preparadas; la transición a la profesionalización de la carrera docente se ha convertido en un escenario en conflicto bajo la reforma educativa y la nueva regulación sobre el ingreso al servicio docente.

La reforma educativa y la política de calidad

La reforma educativa de Peña Nieto, con la iniciativa de instituir un Servicio Profesional Docente, propiciaba una reconstrucción del régimen educativo actual y, sobre todo, una nueva regulación laboral para los docentes con una delimitada y disminuida participación del SNTE; en este marco, se establecían nuevos procedimientos bajo los cuales se tenía que desarrollar profesionalmente el personal docente en la educación básica, con criterios, términos y condiciones que reglamentaban el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia de este personal. Sin duda, esta Reforma Educativa escondía una nueva relación laboral que se imponía bajo nuevos valores de competitividad y eficiencia, acordes con la política educativa neoliberal que se venía gestando desde la década de los noventa.

La nueva política de calidad promovida desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se basa en atender indicadores preestablecidos para evaluar la eficacia y a la eficiencia de recursos, México invierte un considerable presupuesto a la educación aproximadamente de 22%, pero los resultados no han sido muy favorables en las evaluaciones internacionales promovidas por el mismo organismo. México estableció un acuerdo con la OCDE en 2008 para mejorar la calidad de la educación, con el propósito de determinar qué cambios en la política educativa deben de considerarse en México, entre las recomendaciones que hace el organismo destacan: “Evaluación de los docentes para la rendición de cuentas y la mejora, e incentivos y estímulos para los maestros en servicio” (OCDE, 2010).

Se parte de la idea central de que el factor más importante para determinar la mejora de los resultados y el alcance de la calidad en el servicio educativo es el docente, bajo este contexto se define la “calidad educativa” no como un objetivo deseable, sino como una política que determina

acciones y consecuencias en la profesión docente, es decir, ¿cómo obtener docentes de calidad? Si la calidad educativa está determinada por la calidad del docente, entonces habrá que implementar una serie de reformas y estrategias para generar docentes de calidad. Desde la OCDE (OCDE, 2010), es importante, para el caso de México, construir un sistema sólido que permita seleccionar, preparar, contratar, desarrollar y evaluar a los mejores docentes para sus escuelas; para ello propone ocho recomendaciones como parte de una estrategia global para mejorar las condiciones laborales de los docentes, y para seleccionar, desarrollar y contratar una fuerza de enseñanza de mejor calidad:

- Definir la enseñanza eficaz
- Atraer mejores candidatos docentes
- Fortalecer la formación inicial docente
- Mejorar la evaluación inicial docente
- Abrir todas las plazas docentes a concurso
- Crear periodos de inducción y prueba
- Mejorar el desarrollo profesional
- Evaluar para ayudar a mejorar

Específicamente, en la asignación de plazas docentes, la política educativa propuesta desde la UNESCO proponía regular de manera general el acceso al servicio docente, la idea era establecer perfiles de ingreso al servicio que fueran más allá de los títulos y certificados otorgados por instituciones académicas, los requisitos tendrían que ir encaminados al cumplimiento de estándares sobre el nivel mínimo que deben alcanzar quienes se van a desempeñar como docentes, para tal encomienda, la propuesta central es establecer concursos transparentes y objetivos como mecanismo para asignar las plazas docentes; la propuesta es hacer más riguroso el proceso de selección del nuevo personal docente (ORELAC/UNESCO, 2013). Las recomendaciones para el caso de México en la asignación de plazas docentes, por parte de la OCDE (Nieto de Pascual Pola, 2009), van encaminadas a garantizar que todas las plazas docentes de nueva creación y las vacantes por incidencias se asignen a partir de la realización de un concurso nacional, la intención era eliminar la discrecionalidad y las irregularidades en el ingreso al servicio docente, además de transparentar el proceso y de seleccionar al personal docente mejor calificado.

La política de calidad en materia educativa se encaminaba por presión de organismos internacionales a reforzar la trascendencia del papel del docente en la mejora de

los resultados; la intención era reforzar los programas de formación inicial para generar docentes de alta calidad, atraer mejores candidatos en las Escuelas Normales, profesionalizar la selección, contratación y evaluación de docentes; se partía de la idea de que las políticas y los programas que evalúan el desempeño y recompensan a los docentes eficaces tienen mayor impacto en el logro de la calidad educativa. En el caso de México, desde 2008, producto de la Alianza por la Calidad de la Educación, se crea el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes, pero los resultados en su primera aplicación no fueron alentadores, se sometieron a concurso 8,238 plazas para 80,566 aspirantes, de los cuales sólo 30.3% lograron acreditar el examen; sin embargo, para 2009, aun con la legislación sobre el tema, se tenían indicios de que algunos gobernadores y líderes de las secciones sindicales en las entidades continuaban asignando plazas para docentes de manera discrecional al margen del concurso nacional, como estrategia para liberar presión por parte de algunos grupos políticos (Nieto de Pascual Pola, 2009).

En la reforma educativa de Enrique Peña Nieto (Peña Nieto, 2012), se concebía el desempeño del docente como el factor más relevante de los aprendizajes de los alumnos; por lo mismo, de manera urgente se citaba a construir el Servicio Profesional Docente mediante una reforma constitucional, que, entre otras cosas, venía a regular mediante procedimientos y mecanismos, el ingreso al servicio, la promoción dentro de la profesión docente y la permanencia en la función magisterial; en materia de asignación de plazas docentes, se promovía una reforma al 3º Constitucional para establecer las bases del Servicio Profesional Docente, que intentaba establecer el concurso nacional como mecanismo de ingreso al servicio, pues establecía que la obligación de ofrecer una educación de calidad pasaba por la regulación del acceso de los docentes al sistema educativo, de ahí la necesidad de implementar procedimientos escrupulosos de selección para alcanzar los fines de la calidad educativa.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se exponía la necesidad de contar con un México con educación de calidad, se proponía implementar políticas de Estado que garantizaran el derecho a la educación de calidad, es decir, la “calidad” transitaba de ser una política de Estado a un derecho ciudadano, que en un sentido mercantil colocaba a la educación como un servicio/empresa, frente a un ciudadano/usuario al que había que garantizar la satisfacción del servicio; la política del gobierno de Enrique Peña Nieto

partía de mejorar la calidad de la educación a través de la construcción de un sistema de profesionalización docente a través de la estimulación al desempeño de los docentes, es decir, de nueva cuenta se colocaba al docente como principal factor para determinar la mejora en la educación y a la evaluación al desempeño como mecanismo de control laboral que asegurara la selección, la promoción y la permanencia en el servicio docente de los mejores docentes.

En este sentido la asignación de plazas docentes se regulaba a través de Servicio Profesional Docente, que se entendía como “el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente” (Legislativo, 2013). Así, el Capítulo III dedicado al ingreso al servicio docente, establecía que la asignación de plazas docentes se haría mediante concursos de oposición públicos, con perfiles y parámetros establecidos. En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, se veía la ley general del Servicio Profesional Docente como una oportunidad para el desarrollo profesional de los docentes, establecía: “Los maestros tienen el lugar más importante en la educación y son los profesionistas clave para la transformación de México. La ley les brinda ahora reglas claras y transparentes para que cuenten con nuevas oportunidades y experiencias de crecimiento profesional, además de que protege y respeta sus derechos laborales” (SEP, 2013).

Pero entonces, ¿qué hay detrás de la política de calidad impuesta en el sector público, específicamente en el ámbito educativo?, ¿por qué la nueva regulación al ingreso, promoción y permanencia en el servicio docente abre escenarios en conflicto en distintos estados de la república mexicana?, ¿por qué el rechazo a la reforma por parte del SNTE y luego la repentina aceptación después del encarcelamiento de su líder? Lo cierto es que la nueva regulación al trabajo docente ha generado tensiones en el magisterio, la transición de ser considerada una profesión de Estado a la profesionalización de la carrera docente, sin pasar por la consideración de mejorar el sistema de formación y promoverla desde un sistema de evaluación laboral que evidencia las carencias de la profesión docente al enfrentarla a la competencia del mercado laboral, tiene alto impacto en la estabilidad del trabajo docente, pues pone en juego acuerdos políticos y productivos que se construyeron bajo el modelo posrevolucionario, dando identidad al magisterio.

La democratización del proceso en la asignación de plazas docentes no sólo tiene la intención de transparentar la asignación del recurso, promover la competencia laboral a través de otorgar igualdad de oportunidades para concursar por una vacante y de garantizar la contratación de los docentes mejor capacitados para elevar los indicadores de la calidad en educación. Como hipótesis podríamos plantear que la regulación en el ingreso al servicio docente ha significado el replanteamiento de un nuevo pacto entre SNTE-Estado que habrá de garantizar la recomposición de la relación corporativa y el control político del SNTE; también ha significado la reconfiguración de la profesión docente a partir de los nuevos mecanismos de ingreso, pues pone en juego el sistema de formación docente y las Escuelas Normales, pues el proyecto que representan entra en conflicto con los nuevos esquemas de calidad y competitividad. Hasta ahora, los egresados normalistas han tenido el monopolio sobre el concurso nacional, pero ¿qué habrá de suceder con el normalismo y las Escuelas Normales cuando se abra la convocatoria a profesiones afines a la carrera docente y puedan competir por una plaza? La conflictividad por la asignación de plazas docentes abre el debate sobre la vigencia del proyecto normalista, pues hoy mismo, después de las distintas regulaciones al sistema de ingreso al servicio, se continúan asignando plazas de manera automática a egresados de algunas Escuelas Normales por presiones políticas.

En la actualidad existe una recomposición de grupos e intereses alrededor de la educación; desde la OCDE hasta Mexicanos Primero y Televisa han pugnado por apuntalar la mercantilización del sector educativo y anular la intervención del SNTE en el diseño de la política educativa; la lucha por el control de la asignación de plazas docentes fue en gran medida la imposición de la nueva gerencia pública, que significó una nueva relación laboral entre los trabajadores de la educación y el Estado; en este sentido, la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), que es la expresión disidente del mismo SNTE, junto con el normalismo rural, ha encabezado la resistencia hacia la reforma educativa hacia la ley general del Servicio Profesional Docente y hacia la privatización de la educación. En cuanto a la asignación de plazas docentes, consideran que el Estado continúa teniendo la responsabilidad de asignar de manera automática plazas docentes para los egresados de las Escuelas Normales, así que, por medio de la presión política, buscan seguir conservando este privilegio administrativo concedido casi desde la fundación del SNTE.

Las implicaciones políticas en la asignación de plazas docentes

Donde pretende situarse esta aportación es en el análisis de la conflictividad a partir de la regulación en el sistema de ingreso al servicio docente que se hace en la reforma educativa del gobierno de Enrique Peña Nieto; la pregunta rectora sería entonces: ¿cuáles son las implicaciones políticas en la asignación de plazas docentes a partir de la legislación del nuevo Servicio Profesional Docente? La idea es centrarse en el ámbito político, tomando en cuenta el control sobre la asignación de plazas docentes como fuente de poder, es decir, la regulación sobre el ingreso al servicio docente, no sólo impactó en la democratización del proceso de selección y contratación del personal docente para educación básica; implicó sin duda un reposicionamiento de grupos e intereses alrededor de la educación, una recomposición del SNTE ante el nuevo pacto con el gobierno de Enrique Peña Nieto, un nuevo posicionamiento de las Escuelas Normales como instituciones formadoras de docentes ante los nuevos mecanismos de ingreso al servicio, una transformación de los requerimientos en la profesionalización del docente ante los nuevos estándares de calidad, una nueva dinámica en la evaluación del desempeño docente, etcétera.

Partimos de la idea de que el nuevo paradigma económico ha significado la mercantilización del servicio público, situación que ha tensionado diversos sectores del ámbito público, por contraponerse a los ideales y a los arreglos que se construyeron bajo el antiguo modelo de economía planificada, así entendemos que se abrieron diversas batallas alrededor del servicio público (Belmont, 2011), y en el sistema educativo, el gran debate se centra alrededor del control sobre la asignación de plazas docentes, pues regular el ingreso al servicio docente para retomar la rectoría de la educación por parte del Estado para garantizar un servicio educativo de calidad no sólo ha tenido que ver con el desmantelamiento del poder político del SNTE, sino también con la aplicación de la evaluación como mecanismo de control laboral, situación que ha evidenciado grandes paradojas alrededor del nuevo proceso de selección y contratación docente, en referencia a la profesionalización de la carrera docente, al sistema de formación y a sus instituciones formadoras.

Parte esencial es el SNTE y las relaciones de poder que se dan entorno al control de la asignación de plazas docentes, por ello es importante centrar el análisis en la recomposición corporativa del sindicato a través de los

distintos gobiernos (Muñoz Armenta, 2008), en los pactos políticos que le han ayudado a conservar canonjías y privilegios a pesar de las distintas reformas que pretendieron minimizar su intervención en el diseño de la política educativa (Loyo Brambila, 2008) y en la relación atípica partido-sindicato que se establece con el partido Nueva Alianza. La reforma educativa de 2013 significó una nueva relación SNTE-Estado, que de entrada cobró la cabeza de la líder Elba Esther Gordillo; la marginación en la mesa de negociaciones de la disidencia magisterial representada por la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) y del normalismo rural representado en la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM) llevó a conformar un amplio bloque en contra de la reforma educativa por considerar que atentaba contra los intereses de la educación pública en nuestro país.

El objetivo se construye a partir del contexto que se impone en la nueva regulación para el ingreso al servicio docente, es decir, la intención es analizar las implicaciones políticas que se generan a partir de la reforma educativa de 2013 y de la aplicación de la ley del Servicio Profesional Docente; la nueva ley está diseñada para regular el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio docente, y aunque pareciera tener una lógica democrática sobre la transparencia y la igualdad de oportunidades, estamos convencidos de que la aplicación de la nueva gerencia pública está actuando bajo dos objetivos claros: ejercer mayor control sobre el gasto público y la aplicación de ajustes contractuales y productivos en la recomposición de los servicios públicos. Es decir, en el caso específico de la carrera del docente de educación básica los efectos son visibles, pues al ponerse en juego los acuerdos que regulaban esta profesión que emergió del proyecto político pos-revolucionario se ha generado un proceso de negociación conflictiva al desestabilizarse los contenidos del empleo y de los marcos contractuales. La instrumentalización de la lógica gerencial que se articula bajo el modelo de competencias y el juego meritocrático que se ha construido en torno al trabajo docente ha implicado la evaluación de indicadores de desempeño, la fragmentación de colectivos de trabajo y la recomposición de la profesión docente.

La importancia radica no sólo en analizar las consecuencias políticas generadas a partir de cómo se va a realizar la asignación de plazas docentes, que sin duda implica un nuevo pacto entre Estado-SNTE y la recomposición de nuevos intereses alrededor de la educación. Lo interesante se hace a partir de la armonización de la ley del Servicio

Profesional Docente con las leyes estatales de educación; es decir, la descentralización administrativa del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (AN-MEB) entregó en 1992 la facultad a las autoridades educativas estatales la contratación de su propio personal docente. ¿Qué va a suceder en las entidades con la armonización de las leyes derivadas de la reforma educativa, específicamente, con el ingreso al servicio docente?, ¿las secciones sindicales seguirán teniendo acceso en la asignación de plazas o será el Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes el mecanismo para asignar? Lo cierto es que el INEE, a pesar de la reforma educativa, sólo tiene atribuciones de diseñar, aplicar y difundir resultados de las evaluaciones, quien conserva el control de los recursos son las autoridades estatales, lo que implica vulnerabilidad para los intereses políticos de ciertos grupos.

La vigencia es actual, el debate que se abre en torno a la regulación a la asignación de plazas docentes se centra en la instrumentalización de la gerencia pública, en la aplicación de la política de calidad en el sector educativo y en el control magisterial a partir de la evaluación al desempeño docente; la resistencia de la disidencia magisterial y del normalismo rural se fundamenta en la defensa de la educación pública; en contraparte, grupos de la iniciativa privada demandan la aplicación de la reforma bajo el derecho de una educación de calidad; lo cierto es que la falta de mediaciones entre el Estado y el magisterio, han abierto distintos escenarios en disputa por la aplicación de la reforma educativa de Enrique Peña Nieto. El tema de la asignación de plazas docentes es uno de los principales pilares que sostienen la reforma educativa, pero la pregunta sería: ¿qué hay más allá de quitarle el control de la asignación de plazas docentes al SNTE? La intención que marca la misma reforma es clara al pretender “recuperar la rectoría de la educación por parte del Estado”, pero ¿creando mecanismos de selección que garanticen la contratación del personal docente mejor capacitado se garantizará una educación de calidad?

La importancia en el debate sobre la asignación de plazas docentes es coyuntural, pues tiene que entenderse desde el plano político y no sólo desde la perspectiva educativa; es un problema que trastoca la transición del sector público a una lógica gerencial mercantilizada, la reconfiguración del sistema corporativista y la recomposición del pacto SNTE-Estado, la reestructuración de la carrera docente hacia un sistema de evaluación basado en el mérito y en el rezago institucional del sistema de formación docente, en la imposición de nuevos intereses alrededor de la educación y en la aplicación de políticas públicas internacionales en materia

educativa; para entender y comprender el problema que persiste en la asignación de plazas docentes es necesario partir del modelo de Estado que diseñó e institucionalizó la educación en México, del proyecto político que proyectó al docente de educación básica como un agente de transformación social y que visualizó al magisterio como una organización política dentro de la estructura corporativa del Estado; sin estos antecedentes, es difícil entender la dinámica de transformación que ha implicado la modernización, la política de calidad y la nueva perspectiva de la gerencia pública en el sector educativo.

Conclusiones

La intención es la de observar la nueva regulación sobre la asignación de plazas docentes, más allá de una disputa por el control del recurso o la democratización de un proceso que intenta garantizar la mejora de la calidad de la educación; la nueva legislación sobre el sistema de ingreso al servicio docente ha significado un nuevo pacto político entre el Estado y el SNTE; el restablecimiento de la relación corporativa ha significado la imposición de nuevos intereses alrededor de la educación y la resistencia de sectores magisteriales ligados a la disidencia que intentan mantener privilegios por encima de los acuerdos ha significado la recomposición de la profesión docente y evidenciado la vulnerabilidad del sistema de formación docente. La nueva regulación sobre la asignación de plazas docentes no intenta garantizar la mejora del servicio educativo a partir de formar mejores candidatos a ocupar una plaza laboral dentro del sistema, sino mejorar el proceso de selección a partir del mercado laboral que existe; se apela a la competitividad entre candidatos para aplicar mecanismos que garanticen la contratación de los más aptos; sin embargo, al no fortalecer la profesión docente y al abrir la competencia se condena y se evidencia el sistema de formación y la misma profesión docente.

En este sentido es importante analizar las implicaciones políticas que se generan a partir de la nueva legislación que se genera en la reforma educativa de 2013, en materia de asignación de plazas docentes, pues estamos convencidos de que no sólo es la imposición de la nueva agenda de la competitividad y de la política de calidad y, aunque parezca lógico, no sólo se trata de democratizar el proceso de asignación; detrás del nuevo esquema en la asignación de plazas docentes se encuentra la reestructuración de la relación corporativa entre SNTE y Estado, lo que significa que el magisterio seguirá siendo una organización política

al servicio del Estado y que la asignación de plazas seguirá siendo la piedra angular del sistema clientelar del SNTE; sin embargo, a partir del nuevo proceso existe una reconfiguración laboral que promueve a partir de la evaluación al desempeño profesional la asignación de plazas o de contratos, la selección de los mejores candidatos en un proceso abierto de concurso nacional, de un periodo de prueba y de una serie de indicadores que evidencien el buen desempeño cada cierto periodo para su recontratación. La plaza docente dejó de ser atractiva por su definitividad, ahora el nuevo esquema laboral para el trabajador de la educación se basa en la evaluación a su desempeño profesional, más como control político que como indicador de calidad, lo que significa una reestructuración de la profesión docente basada en la des-colectivización del gremio y en la eliminación de la intervención sindical en la evaluación individual del docente.

Así pues, el SNTE se convierte de nueva cuenta en una organización política al servicio del Estado en campañas electorales y en simple espectadora de las decisiones en política educativa que avalan el nuevo esquema laboral en pro de la calidad en el servicio educativo, es evidente la reestructuración del sistema corporativo y del autoritarismo como forma de gobierno; la falta de mediaciones en la aplicación de la política de calidad abre escenarios que intentan negociar al margen de los sindicatos, grupos disidentes intentan reagruparse en defensa de los acuerdos políticos que se generaron antes de la modernización en donde se les concedieron facultades políticas y administrativas; sin embargo, a falta de espacios de negociación el poder de facto que los caracteriza es utilizado como último recurso ante el nuevo paradigma que reclama el control de esos espacios.

Las tensiones que se generan en las particularidades del sistema político mexicano provienen de la paradoja de intentar mantener una estructura corporativa que garantice el control de ciertos sectores de la sociedad, bajo nuevos valores sustentados en la competitividad y el libre mercado como referentes inmediatos del nuevo modelo de Estado neoliberal. En este sentido, el sector público y las intenciones fundantes de las instituciones educativas parecen no encajar en el proyecto de Estado, puesto que la encomienda ya no corresponde a crear valores para

construir una identidad nacional, ideologizar masas o rescatar grupos sociales vulnerables; el nuevo paradigma obliga ahora a crear una educación eficiente, productiva, competitiva y de alta calidad.

Bajo estas condiciones entra en crisis el modelo fundador de las instituciones públicas, más aún, cuando la privatización del sector público aparece como el remedio para modernizar y efficientar, en este marco, las resistencias por salvaguardar sectores del sistema educativo que se ven amenazados por la intención de reducir el aparato burocrático y promover el uso racionalizado del gasto público, se tensionan al no existir mediaciones en esta transición al nuevo modelo neoliberal, sin tratar de contextualizar las diferentes situaciones sociales que emergen en este proceso.

Referencias

- Belmont, E. (2011). *Las batallas alrededor del servicio público de energía eléctrica*. México: Porrúa.
- Guevara Niebla, G. (2012). "Leyes que sustentan el poder del SNTE", *Nexos*.
- Legislativo, P. (2013). *Ley General del Servicio Profesional Docente*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Loyo Brambila, A. (2008). "Los pactos como estrategia sindical, el caso SNTE". En *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*. Río de Janeiro.
- Muñoz Armenta, A. (2008). "Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político", *Revista mexicana de investigación educativa*, 377-417.
- Nieto de Pascual Pola, D. M. (2009). *Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*. México: OCDE.
- OCDE (2010). *Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas*. México: OCDE.
- ORELAC/UNESCO (2013). *Antecedentes y criterios para la elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: UNESCO.
- Peña Nieto, E. (2012). *Reforma Educativa*. México: Presidencia de la República.
- SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: Secretaría de Educación Pública.

Crisis identitaria: ciudadanía, trabajo y género. Una aproximación al caso de México

Rafael Montesinos*

El objetivo de este artículo es presentar un análisis sobre los complejos procesos políticos, económicos y socioculturales que ha vivido la sociedad mexicana, la cual, no obstante las diferencias de carácter histórico y geopolítico con el resto del mundo occidental, se debate en la construcción de un sistema propio cada vez más democrático. En el caso mexicano, el aspecto sociohistórico más significativo es lo que conocemos como proceso de transición hacia una sociedad realmente democrática que supere un pasado político paternalista o semidemocrático. Los ejes de esta exposición se dan en torno a los conceptos de “identidad ciudadana”, “identidad laboral” e “identidad de género”.

Introducción

Actualmente existen dos argumentos sobre la condición de la sociedad occidental al despuntar el siglo XXI. Uno que enfatiza las características de la última etapa de reorganización económica del sistema capitalista, y que desde finales de los ochenta se conoce como el proceso de globalización/mundialización; y otro, el de la crítica sociológica y filosófica sobre la modernidad.

En el primer caso destacan dos argumentos que se contraponen: el primero exalta los beneficios que han dejado los cambios registrados

en las últimas décadas, en cuanto que representan la posibilidad de un desarrollo que supere las contradicciones (conflictos) del propio sistema; el segundo, que la nueva reorganización del sistema-mundo, como lo llamó Wallerstein, sólo sea reflejo de la incapacidad sistémica para resolver las crisis cíclicas que la sociedad moderna ha vivido a lo largo de dos siglos.

En el segundo se trata de una crítica implícita a la teoría social que ha revelado el carácter conflictivo de las relaciones sociales, y que en el propio espíritu del capitalismo hace cada vez más evidente la crisis societal. Este debate estuvo en boga desde los años ochenta con la discusión sobre la modernidad/posmodernidad, por lo cual cabe considerar a algunos de los autores que más influyen en la construcción de la perspectiva que proponemos para interpretar la

modernidad/posmodernidad: Elias, Habermas, Lyotard, Lipovetsky, Baudrillard, Touraine, Bourdieu, Bell, Giddens, Beck, Bauman, Chomsky, entre muchos otros. En esta perspectiva se han hecho evidentes las falacias de la herencia de la *Ilustración*: libertad, igualdad, justicia y solidaridad. De diferentes formas, todos estos autores coinciden en que el proceso civilizatorio hace cada vez más visibles las contradicciones de la sociedad contemporánea, dejando atrás y cada vez más distantes esos compromisos que presumiblemente resolvería la sociedad liberal/capitalista.

En este trabajo planteamos el objetivo de analizar, desde la perspectiva de las identidades, la crisis que vive la sociedad occidental tanto en el espacio público como en el privado, vinculados a través del papel social que desempeña el trabajo, de tal manera

* Profesor-investigador, Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa.

que se haga evidente el estrecho vínculo entre el papel que juega el *ser ciudadano*, el *ser trabajador* y la *pertenencia a un género*. La argumentación que a continuación se presenta tiene como guía reconocer y relacionar la crisis que la sociedad moderna vive en cada uno de sus espacios sociales.

El emblema liberal: ciudadano/trabajador

Evidentemente, una relación insoslayable en la discusión sobre la ciudadanía y el trabajo nos conduce a establecer la relación entre lo político y lo económico. Ello es fundamental y nos obliga a considerar, así sea a nivel de premisas, tanto la naturaleza de la sociedad liberal/capitalista —y por tanto el desarrollo de las estructuras políticas y sociales sobre las que emerge— como la evolución de las estructuras productivas y las relaciones económicas que ahí subyacen, lo que implica el surgimiento de los sujetos sociales que permiten adquirir forma al sistema, como en el caso de los empleadores y la clase trabajadora.

Se trata de reconocer que la figura que nos da certeza respecto a que el proceso civilizatorio ha superado la etapa feudal es precisamente *el ciudadano*. La forma de romper con el carácter despótico de la era monárquica era precisamente reconociendo los derechos/obligaciones de todos y cada uno de los habitantes de una comunidad o cultura, a diferencia del pasado donde los *siervos* y hasta los propios miembros de las *cortes europeas* tenían que plegarse a los caprichos de quien detentaba el poder. En ese contexto, la génesis de la sociedad capitalista inicia con una cruda ruptura con el *ancien regimen*, pero enfrenta la premura de construir el nuevo proyecto social que en lo político se alimentará de la herencia de la *Ilustración: libertad, igualdad, justicia y solidaridad*, principios que regirán las nuevas relaciones de poder en las que privará el referente de la *democracia* entendida como el gobierno de las mayorías, pero sobre todo asumiendo que *la democracia es un sistema político para la toma de decisiones sobre aquellas cuestiones que son de interés para la nación*. Por otro lado, emergerán las nuevas estructuras económicas que nos permitan reconocer el predominio de la naciente sociedad y, por tanto, conceder importancia a las relaciones entre los propietarios del capital y los propietarios de la fuerza de trabajo, lo cual dará forma al mercado de consumo y al mercado de trabajo, lo que se explica al descubrir la lógica del liberalismo económico que define el *libre juego del mercado y el respeto a la propiedad privada*.

En todo caso, el nuevo sistema social enarbolaba la bandera de la democracia considerando que ese principio

garantizaría la solución de los conflictos derivados del uso del poder. Por ello es sugerente, por lo que toca estrictamente a lo político, la idea que maneja Rousseau en el *contrato social*, donde ya se sugiere la esencia del Estado democrático y surge el dilema lógico de preguntarse qué dimensión poblacional habrá de tener una sociedad para que sea viable un gobierno en el que el conjunto de los habitantes conceda a otro y otros (pequeño grupo gobernante) su derecho de ejercer en su nombre el poder. Lo que explica la lógica del juego democrático que dio forma al sistema político cifrado en los principios de la democracia.

Por otra parte, es fundamental considerar que la esencia de la sociedad liberal puede discutirse a partir de la evolución del *Estado de Derecho*, cuyo desarrollo se plantea en la interpretación de los *Derechos humanos* como *derechos de primera, segunda y tercera generación* (Madrazo, 1994). Por ello, la *figura del ciudadano* que propicia la evolución del *Estado de derecho* representa el espíritu de la sociedad moderna, pues la creación de un marco legal al cual se deben ceñir todo tipo de relaciones entre los ciudadanos, expresa el espíritu del sistema de garantías que sustenta a la sociedad moderna (Soros, 2006; Alonso, 2007). Ese conjunto de derechos sociales evolucionaron de la siguiente manera:

- 1) Derechos civiles, siglo XVIII (surge la *figura del ciudadano*).
- 2) Derechos políticos, principios del siglo XIX (sufragio universal masculino).
- 3) Derechos sociales, mitad del siglo XX (bienes públicos, sanidad, educación, pleno empleo).

En nuestra interpretación, la evolución de los derechos individuales, promovida por la *Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789)*, constituye la guía ética del nuevo proyecto social, por lo cual refleja la evolución del Estado liberal/capitalista, sobre todo en cuanto al marco de derecho que rige la relación del Estado y el individuo. Así, la evolución de la sociedad moderna puede ser vista como el proceso político en el cual los diferentes actores sociales, fundamentalmente las dos clases sociales que le dan forma, propietarios de capital y trabajadores, constituye el *nuevo contrato social* que va dando forma al *Estado de Derecho*, marco jurídico/legal que garantiza la libertad de los sujetos así como el respeto a la propiedad privada, referente que se vive de distinta forma en los países y que tanto exaltan las sociedades liberales. Se trata de una forma de resolver los conflictos entre unos y otros, de tal manera que la movilización social, en cualquiera de sus formas:

protestas estrictamente políticas (evolución de los partidos) y los movimientos sindicales, representa un pacto a partir del cual se acepta la igualdad (se supone que política y económica), supervisada por un aparato jurídico encargado de aplicar el *Estado de derecho*, y la *solidaridad* derivada de un compromiso moral por el hecho de pertenecer a esa sociedad. Sólo a través de ello es que el individuo puede ejercer su libertad.

En ese sentido, hoy, cuando la democracia aparece como la bandera universal, se hace más necesario reconocer la diversidad de sociedades liberales que desde el punto de vista del *Estado de derecho*, pero sobre todo a partir de los principios que lo rigen, se hacen posible las garantías individuales y colectivas y se garantiza la *igualdad*. Es decir, que no en todas las naciones que se ciñen al proyecto liberal se ha impulsado de igual forma el *Estado de derecho* que presupone la democracia; por tanto, mientras en unas se hace visible un sistema más justo, en otras sociedades las diferencias sociales adquieren rostros de lo más grotesco.

Como interpreta Alonso a partir de los planteamientos de Corcuff:

La ciudadanía, más que una cuestión otorgada —un reconocimiento magnánimo de derechos por los Estados—, habría que concebirla, históricamente, como la formación de una identidad activa y conflictiva, una lucha por el reconocimiento efectivo de los derechos, resultado de una permanente movilización social de unos actores que buscan ampliar los límites de su condición realmente existente en cada periodo histórico. La ciudadanía social fordista coronaba así las tres vías de acceso que se habían gestado en el ciclo largo de reforma social que arrancaba a finales del siglo XIX: la nacionalidad, el empleo formal y la masculinidad familística, pero lejos de ser un proceso natural, había sido el resultado de un conflicto social institucionalizado (2007: 17).

Considerando algunos de los aspectos más importantes de esta idea, se reitera el carácter conflictivo que está implícito en la conformación del *Estado de derecho*, pero la eficacia de su presencia para garantizar, al menos, la libertad y la justicia, supone más que el conflicto, la confrontación/negociación entre los actores políticos, el diálogo y, por tanto, el compromiso para respetar los acuerdos, y de ahí su impacto en el espacio en el cual se reproduce la relación capital/trabajo. Es decir, que de un conflicto inmerso en el espacio de la empresa, los actores sociales retoman la discusión en el espacio público, donde se toman las decisiones que

aparentemente han de resolver dichos problemas, y se da nueva forma a las relaciones laborales según lo acordado, otorgando, inevitablemente, beneficio a las partes en conflicto. Se trata de la clara vinculación entre la política y la economía, entre la confrontación política de los intereses de clase y su impacto en el mercado, específicamente en el microespacio que representa una empresa y su vinculación con el entorno económico, político y cultural.

Al menos en lo que toca al concepto de *ciudadanía fordista*, como señala el autor, se articulan tres cuestiones: *la nacionalidad, el empleo y la masculinidad*. La primera alude, creemos, a la vinculación de la ideología empresarial y su estrecha vinculación con la ideología dominante, por tanto, con el papel que juega para fortalecer la identidad nacional; la segunda, al compromiso de las empresas y el Estado benefactor de mantener el pleno empleo que aliente al consumo y, en consecuencia, al mercado, de lo cual se hace evidente, por una parte, la importancia de la identidad laboral, y también la de participar en el mercado a través del consumo; y la tercera, a una suerte de intento de apuntalar el carácter patriarcal propio del capitalismo, de lo cual subyacen las identidades genéricas, tanto para el hombre como para la mujer, en la medida en que permiten continuar proyectando al hombre como proveedor de la familia, conllevando, en contraparte, que la mujer se responsabilice del trabajo no remunerado.

En ese sentido, la pregunta que parece obligada es ¿qué pasa cuando los espacios sociales implícitos a través de estas identidades entran en crisis? Evidentemente, éstas se encuentran contempladas en la propuesta de Touraine, quien considera la fractura social a partir del distanciamiento entre el Estado, el mercado y la vida privada. Ahí están los tres aspectos que nos hemos propuesto analizar en este trabajo y que tienen que ver con la *identidad ciudadana, laboral y genérica*. Dos relaciones claramente relacionadas: la de la identidad ciudadana/laboral y la laboral/genérica; la tercera, ciudadana/laboral, es un tanto más compleja, pero desde luego es comprensible a través de la exclusión de la mujer del espacio público y su confinamiento al espacio privado, donde se realiza el trabajo *no remunerado* (Martínez, 2001).

El ciudadano se transforma de una entidad con derechos políticos-sociales a una con necesidad de consumir productos suntuarios que se encuentran visiblemente más distantes de las necesidades de la reproducción material de la mano de obra. El consumo se presenta como el acto que establece las diferencias sociales, venciendo las pretensiones de la modernidad en cuanto a la igualdad y poniendo el dedo en la llaga de la justicia. Visto desde la nueva lógica

del consumo, el mayor acceso a productos suntuarios deja una clara evidencia de que el sistema capitalista no procura la igualdad; todo lo contrario, la estructura social que sustenta la división de clases hace patente la desigualdad social, a pesar de que la misma sociología norteamericana haya pretendido que la movilidad vertical depende de la voluntad de los propios individuos y no de las circunstancias que le impone su entorno. La crisis que ello genera en el individuo no es dirigida sólo en abstracto con relación a la sociedad a la que pertenece, sino a la injusticia de un sistema político que ha permitido que las cosas se definan de esa forma.

Por tanto, el consumo representa una profunda síntesis de lo simbólico, pues desde la subjetividad de los individuos no cabe duda de la desigualdad a la que es sometida una gran parte de la sociedad. En este sentido corre el trabajo de la distinción de Bourdieu y los últimos trabajos de Lipovetsky (2000) y Bauman (2007 y 2005) sobre el consumo. El consumo satisface simbólicamente al individuo, al grado de permitirle olvidar la insatisfacción que le provoca la miserable vida social a la que lo somete la dinámica de la modernidad.

Lo contradictorio del caso es que este tipo de situaciones de desigualdad en el consumo hacen posible afirmar que este sistema está en crisis, a pesar de que se produce en masa y de que existe un poderoso segmento del mercado con la suficiente capacidad de consumo que permite el fortalecimiento económico de algunos monopolios o sectores de la economía, en detrimento del resto del mercado. No obstante, se trata de situaciones previstas desde hace siglo y medio por Marx, quien de una manera por demás compleja nos hizo saber que la lógica del mercado capitalista era la concentración de la riqueza en unas pocas manos. Esa máxima de la economía política se expresa en la relación económica que establecen las naciones, la competencia entre las empresas y la relación capital/trabajo. La desigualdad aparece, entonces, como una característica real de la modernidad, más allá de sus pretensiones, aunque se obstine en ocultarlo a través de una gran multiplicidad de esfuerzos en el terreno político y socioeconómico por reducir las contradicciones que en esencia reproduce el capital.

Las “identidades” en la empresa

Si aceptamos como premisa que el sistema económico está en crisis y que el dinámico cambio impulsado por el “orden

mundial globalizado” complica la capacidad de las empresas para permanecer en el mercado, habríamos de pensar que, en principio, a partir de este contexto las empresas enfrentan el reto de adaptarse a las nuevas condiciones que invariablemente le va imponiendo su entorno, económico, político y sociocultural.

En la lógica propuesta en este trabajo, analizar la relación existente entre *identidad ciudadana, laboral y de género* nos obliga a considerar al menos la evolución de las estructuras económicas, pero sobre todo las transformaciones de los procesos de trabajo y, en general, la transformación de las relaciones laborales que se van gestando a lo largo de la evolución del capitalismo. Nos referimos, *grosso modo*, a la evolución taller-fábrica-industria implícita en los aportes de Coriat (1982 y 1995). No obstante, parece suficiente considerar, al menos, el impacto que tiene la gestión científica del capital a partir del *taylorismo-fordismo*, fenómeno fundamental para consolidar la producción en masa, y el *neofordismo* que hoy priva como paradigma dominante en las perspectivas de la gestión organizacional, como se puede observar en los planteamientos de Sennett (2000).

Se trata de considerar esa interacción sistémica a la que se sujetan las empresas con su entorno, de tal manera que las relaciones gestadas ahí se regulen por un contrato social sustentado en el Estado de derecho, lo que supone derechos y obligaciones en todos los espacios sociales.

El auge económico propicia que los Estados adopten un discurso donde se exalten las posibilidades del futuro en cuanto a las opciones que el sistema brinda para el desarrollo de la comunidad, y desde luego el impacto que ello tiene en la subjetividad individual y colectiva en la conformación de sus expectativas de vida y en la reconstrucción de su personalidad y conducta. Así, es de esperarse que los augurios del discurso dominante en sociedades como la mexicana propicien mayor credibilidad en el sistema y, al mismo tiempo, certidumbre en las expectativas de su calidad de vida. Exactamente lo contrario en escenarios de crisis, donde el discurso oficial puede mantenerse bien con la intención de generar buenas expectativas en el imaginario colectivo, pero la realidad económica provocar una profunda incertidumbre en los individuos, ya sea que trabajen o se encuentren en paro, que afecte también su personalidad, autoestima y, finalmente, su conducta.

Se trata de una relación sistémica entre el discurso, primero, que los individuos reciben del entorno social y, por tanto, los mensajes que envía el sistema con un carácter estrictamente político y los de carácter general,

la gran diversidad de mensajes que manejan los medios de comunicación; segundo, el discurso que se recrea en la organización laboral a la que pertenecen los individuos; y, tercero, el discurso cotidiano que familiarmente se reproduce en su espacio privado. O para seguir con las partes sociales que consideraba Touraine, mensajes que el individuo recibe del espacio público, del mercado/empresa y el espacio privado. De tal manera que la participación del individuo como ente político, de entrada, da cuenta del ejercicio de su ciudadanía que supuestamente le concede el derecho de participar en las discusiones que son de interés para la comunidad, y que le permite participar dependiendo de su posición en la estructura jerárquica de la organización en la que labora e intercambia comunicación en el espacio familiar, también dependiendo del papel que moral y económicamente juegue en ese espacio.

En todo caso, y con toda la intención de enfatizar la importancia de considerar la interacción sistémica a la que se sujetan los individuos y todas las organizaciones, valdría la pena tomar en cuenta el concepto que sobre este espacio social nos ofrecen Crozier y Friedberg (1997), quienes destacan, precisamente, que el escenario organizacional es un espacio donde convergen individuos con diferentes intereses que se han de negociar para evitar lo más posible los conflictos.

Es decir, que el individuo llega a la organización con una carga emocional por el tipo de percepciones generadas en el entorno de la empresa a la que pertenece, y ahí cabría considerar, entonces, el tipo de respuesta que los individuos ofrecen a su interlocutor después de procesar toda la información que recibe cotidianamente en cada espacio, y la posibilidad de que esa diversidad de mensajes sean coherentes o incoherentes.

De esta manera, estamos pensando en el papel que tiene la cultura así como en el papel social que cada individuo juega y la forma en que procesa su *autopercepción* sobre sí mismo en cuanto a su *identidad ciudadana, laboral y genérica*. De tal forma que el potencial conflictivo que supone el espacio organizacional es tan complejo que resulta relativamente fácil ocultar esta naturaleza bajo la racionalidad que supone toda empresa o institución. Una racionalidad que se hace explícita a través del discurso de quien detenta el poder, y que en la lógica taylorista-fordista era dirigido al sometimiento del trabajador a los nuevos criterios de producción, sin importar si éste pensaba algo diferente al proceso de trabajo o las relaciones laborales que le toca vivir, si puede aportar algo o no, sino simplemente obedeciendo las órdenes que su superior le

indicaba. Ese tipo de relación capital/trabajo sólo muestra el carácter despótico con que el propietario del capital, o su representante en el interior de la empresa, trata a los trabajadores (Montesinos, 2007).

Por ello es importante considerar que en el espacio organizacional se reproducen una gran variedad de conflictos que ponen en tela de juicio: primero, la pretensión de que una organización, institución o empresa se sustenta en colectividades que comparten el objetivo que justifica su razón de ser; segundo, el establecimiento de interacciones que presumiblemente están cifradas en el respeto, la solidaridad/colaboración; se considera que el sentimiento de equipo que se desarrolla en las organizaciones acorta las distancias y resulta en las *diferencias identitarias de clase, raza, edad y género*.

En todo caso, lo que está en juego son las formas en que se reproduce el poder en los diferentes espacios sociales y cómo desde las identidades de los individuos se definen las formas que adopta la interacción entre los miembros de una organización y se define la autopercepción y, por tanto, la vida emocional de éstos. De tal manera que unos encuentran su vida social como algo confortable, otros como *no habitable*, por sólo referirnos al uso que de este término hace Butler, y otros la viven como una abierta crisis existencial. En mucho, esto es lo que determina la crisis que se vive individual y colectivamente, y que sugiere, en la lectura ofrecida por Sennett en la *corrosión del carácter*, una profunda pérdida de autoestima en la nueva lógica que priva en el mercado y en el interior de las empresas, a partir de los nuevos “principios” de la gestión, mismos que en el discurso promueven el amplio desarrollo de sus miembros, enfatizando que la apertura de las empresas modernas ofrece la participación en la toma de decisiones a todos los empleados, sin importar si tienen una posición formal que les permita ejercer el poder, esto es, tomar decisiones.

En esta perspectiva, parece pertinente considerar algunos escenarios que nos ayuden a tomar en cuenta, al menos, una suerte de tipos ideales sobre el carácter de las sociedades, las empresas y las familias, para analizar las posibilidades derivadas de una comunicación contradictoria y otra mínimamente coherente:

En cuanto a las sociedades, tendríamos que ver si representan culturas democráticas o no, lo cual nos deja suponer:

- I. Que el individuo vive su identidad ciudadana con cierto orgullo, lo que presume la legitimidad de un sistema que es reconocido por sus miembros como democrático

y, sobre todo, que permite al individuo autovalorarse como entidad política en el contexto de una economía pujante o una economía en crisis.

2. Que los individuos, en general, duden de la legitimidad de sus gobiernos pero que mantengan un juicio valorativo positivo respecto de los derechos y obligaciones que les corresponden como ciudadanos, en el contexto de estabilidad o de un abierto deterioro económico.
3. Que no quede duda del carácter autoritario del sistema político, en condiciones de relativa estabilidad o en una profunda crisis económica.

Respecto de una posible tipología de las organizaciones, consideramos necesario plantear, mínimamente, tres posibilidades:

1. Empresas con una cultura organizacional del cambio que ofrecen a sus miembros las condiciones para que se desarrollen y participen en ellas, con expectativas positivas o con dificultades para mantenerse en el mercado.
2. Empresas con una cultura autoritaria donde la jerarquía toma las decisiones y transmite órdenes, con expectativas positivas o con dificultades para mantenerse en el mercado.
3. Pequeñas empresas donde simplemente la comunicación entre las partes es elemental y se reduce a resolver los problemas cotidianos.

En cuanto a la familia de la que provienen los individuos, consideraremos dos posibilidades:

1. Familias conservadoras que refuerzan el deber ser de los géneros y que, por tanto, promueven como valor el reconocimiento a la autoridad.
2. Familias modernas que valoran el principio de la igualdad entre los géneros y, que, además, refuerzan el autoestima de sus miembros.

Tener en consideración estas variables nos alerta sobre la complejidad implícita en espacios sociales como las empresas, y sobre las dificultades para analizarlos como objetos de estudio, lo cual impone la coexistencia de las identidades que los individuos conllevan, las posiciones respecto al poder que ello supone y el tipo de interacciones que acontecen dentro de las organizaciones; es de-

cir, los conflictos ocultos entre los objetivos formales de las empresas, la presunta racionalidad/institucionalidad que las organizaciones suponen, así como los conflictos que provoca el ejercicio del poder y que afectan, a veces visiblemente, a los miembros de esas colectividades.

México como referencia de la crisis identitaria

Como se ha planteado en referencia a las tendencias mundiales que permiten vincular tres diferentes espacios sociales donde se recrean las identidades correspondientes, individuales y colectivas, ahora se intentará definir los sucesos sociohistóricos del caso mexicano, a partir de los cuales expondremos cómo se vive hoy día la cuestión de la *identidad ciudadana, laboral y genérica*.

El primer planteamiento enfatizará más sobre la conformación del sistema político mexicano, donde los actores sociales que definen el nuevo proyecto social emanado del movimiento revolucionario al principio del siglo XX son finalmente los principales actores en el espacio laboral. En un segundo momento, se hará referencia al tipo de conflictos que específicamente se viven a partir de la interacción entre los propietarios del capital y la clase trabajadora. Finalmente, y de igual manera sintética, se abordará la cuestión de la identidad genérica.

Se intentará, lo más posible, establecer la relación sistémica entre el espacio público y el privado, a partir de premisas que nos ofrezcan una mínima visión del contexto sociohistórico que nos permita comprender la condición social de las identidades a las que hacemos referencia.

El sistema político mexicano

1. Una peculiaridad de la historia contemporánea de México es que no se puede afirmar tajantemente que hay un Estado-nación sino hasta 1929, cuando se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Es decir, que hasta ese momento es posible afirmar que existe la unidad política que requiere todo Estado-nación. De hecho, la conformación de este partido representa el pacto entre los diferentes líderes regionales, que hace posible restablecer la paz que supone la presencia de todo Estado liberal. Se trata, entonces, de un partido de cuadros (dirigentes) que progresivamente incorpora en sus estructuras organizativas a los diferentes sectores de las clases trabajadoras. De tal manera que

éstas son las que en lo sucesivo legitimarán al Estado posrevolucionario.

De hecho, el carácter revolucionario de ese partido que se mantuvo en el poder durante 70 años, fue posible por la presencia cada vez más manifiesta de la clase trabajadora, en la medida en que legitimó al binomio partido-Estado, lo que se consolidó al excluir del partido a la clase económicamente poderosa. Y en su proyección en el imaginario colectivo ese instrumento de poder quedaba en manos de los trabajadores. La relación entre las elites políticas y las clases trabajadoras se consolidó con una vinculación orgánica posterior al movimiento revolucionario y a la decisión gubernamental de poner en marcha la Ley Federal del Trabajo que establece los principios de la Constitución de 1917, y como muestra del compromiso de los gobiernos posrevolucionarios con el pueblo. En respuesta a ello, los empresarios mexicanos crearon en 1929 la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) que, según su propio ideario, se constituye en calidad de *sindicato patronal que vigile sus intereses de clase*.

2. A pesar de estos sucesos al final de los años treinta, el evento que hizo más visible la extrapolación entre las clases sociales y entre las propias elites fue la nacionalización del petróleo que decretó Lázaro Cárdenas en 1938, decisión gubernamental que hizo patente la ideología nacionalista de los gobiernos posrevolucionarios y la polarización de las elites económicas excluidas de las decisiones más importantes para definir los rumbos de la nación. En este conflicto, los empresarios mexicanos hicieron evidente su enojo contra la decisión gubernamental, así como su protesta a toda medida que atentara contra la propiedad privada. El conflicto político adquirió diferentes matices a partir de ese momento; la elite política tomó un camino claramente diferente del que pretendían las elites económicas. Sin embargo, el sistema político mexicano se consolidaba en la medida en que sus propias características hacían posible el desarrollo económico del país y, por tanto, el desarrollo de las clases propiamente capitalistas: tanto de los propietarios del capital como de la clase trabajadora.

Una economía protegida, con la intervención económica del Estado, permitió la articulación de un mercado nacional y, en consecuencia, el desarrollo de las diferentes fracciones de la clase capitalista, al mismo tiempo que el crecimiento de la actividad industrial hizo

posible el desarrollo de la clase obrera que, desde sus inicios, participaba corporativamente en el sistema político y que, por tanto, se veía beneficiada por la política social de los Estados posrevolucionarios.

El mismo grupo empresarial que fundó la Coparmex en 1929, se dio a la tarea de crear un partido que más que una oposición real representara un contrapeso político al partido predominante, y en 1939 nació el Partido Acción Nacional, dando forma a la ficticia democracia mexicana. Este partido no tuvo una oportunidad real de triunfo sino hasta 60 años después, lo que significó que la elite en el poder gozara de la legitimación que la clase obrera le concedió, cuando menos, de manera muy clara hasta los años ochenta.

3. El éxito del modelo económico implantado desde los años treinta y la consolidación del partido predominante permitieron al país llegar a tales niveles de desarrollo, que para los años cincuenta esta etapa se conoció como el *milagro mexicano*. Un crecimiento promedio anual de 6%, una política social ascendente que garantizaba la salud, educación, vivienda, recreación, etc., pero que llegados los años sesenta dio visos de agotamiento. El *milagro mexicano* no lo fue tanto, no había logrado romper los lazos de dependencia económica con el exterior y la elite política comenzó a enfrentar a una sociedad que se revelaba contra el paternalismo del Estado mexicano.

La nacionalización de la industria eléctrica y el apoyo que ofreció el gobierno de López Mateos a la revolución cubana a principios de los sesenta, provocó nuevamente la censura de la clase empresarial, que ahora no sólo reclamaba el respeto a la propiedad privada, sino su rechazo a las “tendencias comunistoides de los gobiernos priistas”. Por su parte, las clases trabajadoras ya habían comenzado su rebelión contra la disciplina corporativa (movimiento de maestros, ferrocarrileros, telegrafistas, tranviarios), lo que culminó con la represión estudiantil de 1968, que finalmente forzó a una “apertura” del sistema político mexicano.

El gobierno de Echeverría, 1970-1976, aceptó la presencia del *movimiento sindical independiente*, reivindicó la pertinencia del *modelo de sustitución de importaciones* junto con el reforzamiento del intervencionismo estatal, y manejó una política exterior de aproximaciones a los países socialistas y promoción de la unidad latinoamericana. Este conjunto de elementos fue la causa de la radicalización de la clase empresarial que conformó en

1975 el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), para enfrentar las políticas de los gobiernos priistas. De tal manera que la crisis política, sobre todo, provocaba la confrontación entre la elite política y la económica, conflicto que se recrudeció con la crisis económica que irrumpió a partir del endeudamiento público, el déficit presupuestario y la devaluación del peso mexicano.

Tal situación fue contenida momentáneamente por el nuevo gobierno de López Portillo (1976-1982) a partir del *boom* petrolero, pero finalmente la caída de los precios del petróleo, el déficit presupuestario, la deuda externa, la devaluación, la inflación y el déficit de la balanza comercial, hicieron imposible ocultar la profunda crisis y, por tanto, obligaron a aceptar el fin del *modelo de sustitución de importaciones*. La fuerte crisis se tornó infranqueable a partir de la crisis política que provocó la decisión del presidente mexicano de nacionalizar la banca.

4. La crisis política y económica que vivía México a principios de los ochenta hizo posible que una nueva clase política accediera al poder, *la tecnocracia* (Miguel de la Madrid, 1982-1988). Ello confirma el ya reconocido *fracaso del modelo de sustitución de importaciones*, así como la legitimidad que justificaba la adopción de una nueva racionalidad del Estado. Se trata de un gobierno con intenciones de modernizar las estructuras económicas y de introducir las reformas del Estado que pongan a la nación en sintonía con las nuevas tendencias del mundo.

La ola neoliberal de los ochenta sirvió como bitácora de viaje al fin de siglo. Se implementaron, poco a poco, la apertura económica, la liberación del mercado, la privatización, el adelgazamiento del Estado y el desmembramiento de la política social. Se definió una política de tope salarial que expresó simbólicamente la derrota del movimiento obrero, y con ello se satisfizo cada una de las viejas demandas de la clase empresarial.

En ese sentido, el neoliberalismo que se instauró en México a partir de 1982, representa no sólo la *derrota del sindicalismo independiente mexicano*, sino la *degradación de la figura del trabajador*, en la medida en que se constituye en el principal parámetro para “medir” la crisis, así como la *degradación de la figura ciudadana*, pues la crisis política del país ha permitido el ascenso de la oposición que no posibilita un sistema de toma de decisiones que garantice un sistema de distribución de la riqueza mínimamente justo, en la propia lógica del capitalismo.

4. En México se vivió una profunda crisis societal desde los años sesenta, a partir de lo cual se fue recrudeciendo el desempleo y los niveles de vida que descendieron como en ningún otro periodo de la historia contemporánea de nuestro país. Las oportunidades fueron cada vez más restringidas y los mexicanos dudaban cada vez más de la legitimidad de su sistema político, *reflejándose una crisis de la identidad ciudadana* que explica la crisis de legitimidad que azota a los gobiernos neoliberales instaurados desde 1982 a la fecha.

A manera de conclusiones

La sociedad occidental se presenta en la actualidad de manera marcadamente diferenciada. Existe tal desigualdad económica, política y cultural, que tenemos que ser muy cuidadosos cuando nos referimos al mundo moderno, si con ello pretendemos aludir al sistema político-económico liberal. Primero porque no es la única sociedad existente en el mundo de hoy, y segundo por los desniveles en el desarrollo del “mundo moderno”, tanto institucional como estructural.

De tal manera que tomar en consideración, como marco general para tratar el tema de *ciudadanía, trabajo y género*, al *Estado de derecho* con el cual se desarrolló la sociedad capitalista, en unos casos tendríamos que anteponerlo como premisa de la constitución del nuevo sistema social, y en otros no. Normalmente, esta distinción se contempla en la *diferenciación entre Primer y Tercer Mundo o países desarrollados o subdesarrollados*, etc., así que de un *Estado de derecho* que cumple los objetivos que heredamos de la *Ilustración*, de un sistema político que hace posible la *libertad, igualdad, justicia y solidaridad*. Un sistema de derechos protege a los individuos frente al Estado, frente al poder que éste representa, lo iguala jurídicamente al resto de su comunidad y obtiene las mismas oportunidades económicas que los demás.

Como se podrá observar, contados países pueden jactarse de representar a la sociedad occidental. La mayoría presenta un desfase, normalmente, entre lo político y lo económico, aunque más allá de lo contradictorio que ello pueda ser, sociedades como la mexicana permiten observar claramente las contradicciones inherentes a la sociedad capitalista, donde la desigualdad, la injusticia y la falta de solidaridad quedan plasmadas a partir de imágenes cotidianas tanto en sus ciudades como en el campo.

Un sistema que gira en torno a una *cultura ciudadana* representa a una sociedad que ha consolidado el desarrollo de sus instituciones, sintetizadas en la figura un tanto abstracta del Estado, y el sistema político que de ahí subyace impulsa una estructura económica vigorosa que garantiza una vida mínimamente digna. Las desigualdades sociales no son tan drásticas como en las sociedades precariamente capitalistas, y el *Estado de derecho* es un referente obligado que impone a todos los actores el respeto a las reglas del juego político acordado colectivamente.

En sociedades como la mexicana, las contradicciones se hacen cada vez más evidentes. Se trata de un sistema social que sufre una crisis societal donde se pone en duda la legitimidad del sistema político al que se pertenece, donde la economía es demasiado frágil a los cambios de su entorno, provocando un mercado cada vez más dependiente de la inversión extranjera, y, sobre todo, donde los *individuos sufren serios problemas con su identidad ciudadana, laboral y, en muchos casos, con su identidad genérica.*

México enfrenta el problema de formar parte de una comunidad económica totalmente desequilibrada, donde sus socios, principalmente Estados Unidos, aprovechan las limitaciones financieras y tecnológicas para expandir su mercado, a diferencia, por ejemplo, de España, que además de tener un mejor desarrollo económico, pertenece a la Comunidad Europea, bloque económico que se rige por principios completamente diferentes a los del mercado norteamericano. A los europeos les interesa homogeneizar mínimamente las condiciones estructurales de sus miembros, mientras que a Estados Unidos y Canadá parece interesarles mantener y seguir reproduciendo las condiciones para que la economía mexicana continúe subordinada al exterior.

México se vuelve, rápidamente, una nación que cuenta con las instituciones políticas del Primer Mundo, que cuenta con una infraestructura considerable para el desarrollo económico, pero se hunde en una simulación democrática que provoca el olvido de los compromisos que tienen las élites políticas con su pueblo. El Estado de derecho mexicano sólo existe en el papel. Los derechos ciudadanos son pisoteados por los diferentes gobiernos y las adversas condiciones del mercado son enfrentadas por las empresas con un mayor sometimiento de los trabajadores, quienes viven un constante deterioro de sus niveles de vida.

En cambio, y regresando a nuestro ejemplo comparativo, *España parece contar con un sólido Estado de derecho*

que observa una suerte de *dignidad ciudadana*, lo cual se refleja en los espacios laborales con una cultura, primero, de compromiso social, y luego, con un compromiso familiar. Ello quiere decir que la figura *supra-estatal* que representa el Parlamento Europeo promueve de manera generalizada la *consolidación del Estado de derecho*, poniendo como ejemplo a los países que en cada espacio social tienen mejores prácticas, como es el caso de las jornadas de trabajo que tienden a adaptarse, poco a poco, a las necesidades personales de cada miembro de la empresa o institución.

El *principio de flexibilidad* se interpreta de diferente manera en México y en los países europeos. En el primero los empresarios recurren a él pensando en la flexibilidad de los contratos colectivos, en la contratación de mano de obra e incremento salarial sujeto al nivel de ganancias. En los segundos, la flexibilidad apunta a la adaptación de la jornada de trabajo a los requerimientos familiares de los individuos. Ello supone un profundo desarrollo de la conciencia ciudadana, a tal grado que va impactando el resto de los espacios sociales, el que representan las empresas (mercado) y, luego, el privado, donde se reproducen las familias.

Una cultura ciudadana que toma en serio el referente de la democracia refleja la madurez social que lucha por la dignidad humana en cada espacio social, lo que implica que los individuos de esas sociedades vivan sus diversas identidades (políticas, laborales y genéricas) con cierto orgullo democrático, con el orgullo de sentirse realmente libres y, por tanto, respetados por los otros.

Referencias

- Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Madrid: FCE.
- Bauman, Z. (2005). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Coriat, B. (1995). *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*. México: Siglo XXI.
- Coriat, B. (1982). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. México: Siglo XXI.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1997). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil.

Lipovetsky, G. (2000). *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los Nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama.

Madrazo, J. (1994). "Violencia y derechos humanos". *El Cotidiano*, (63), julio-agosto, México, UAM-Azcapotlco.

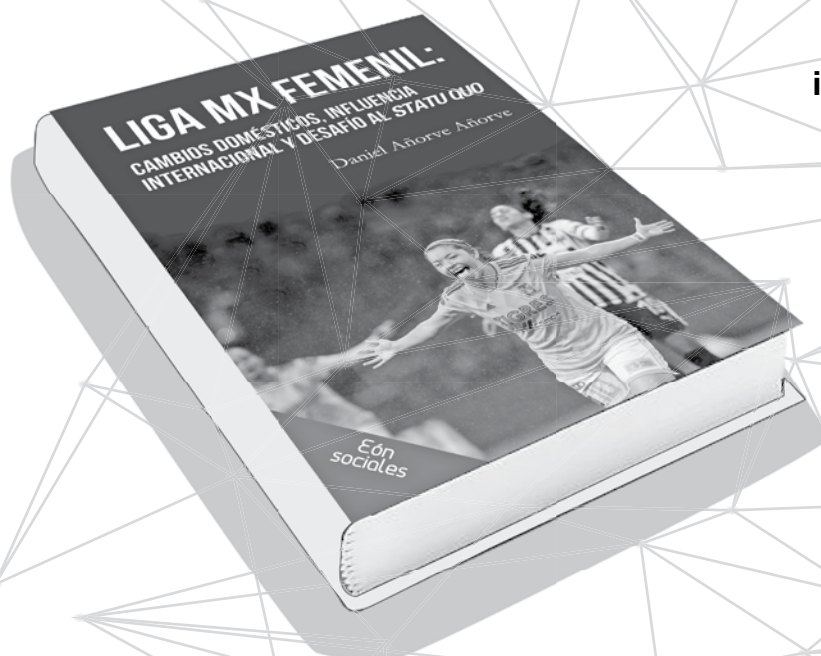
Martínez V., G. (2001). "Ejecutivas: una nueva presencia en los espacios del poder". En Barrera, D. (comp.), *Empresarias y ejecutivas. Mujeres con poder*. México: El Colegio de México.

Montesinos, R. (2007). *El discurso político de las organizaciones empresariales. La transición mexicana desde la teoría de los sistemas*. México: UAM-Iztapalapa.

Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.

Soros, G. (2006). *Tiempos inciertos. Democracia, libertad y derechos humanos en el siglo XXI*. Madrid: Debate.

Coedición Ediciones Eón/Universidad de Guanajuato



**Liga MX Femenil:
cambios domésticos,
influencia internacional
y desafío al *statu quo***

Daniel Añorve Añorve



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



EDICIONES
EÓN

De venta en Ediciones Eón:

Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Pandillas: saberes y subjetividades

Hugo César Moreno Hernández*

El presente artículo surge como resultado de diversas investigaciones sobre el fenómeno de las pandillas juveniles, tanto en su variante tradicional como transnacional. Su objetivo es analizar cómo las pandillas se convierten en un lugar/social comunitario en el que los jóvenes producen valores éticos, estéticos y simbólicos alejados del mundo adulto, pero inscritos en clave subcultural, es decir, manteniendo rasgos importantes de las culturas dominantes donde se desarrollan, como la violencia, el machismo y el consumo.

Introducción

Los jóvenes pandilleros generan un espacio de socialidad como respuesta a las carencias económicas, sociales y afectivas impuestas por su entorno inmediato, el cual puede ser tan complejo como en el caso de El Salvador, donde una guerra civil expulsó una gran cantidad de jóvenes hacia la ciudad de Los Ángeles y un retorno forzado por las políticas de deportación en la década de los noventa; o definido por el desempleo y la falta de oportunidades como en los ochenta en la Ciudad de México, así como por la migración a gran escala y su efecto

en los noventa y la década del 2000; o definido por la migración hacia Estados Unidos y Europa, como el caso ecuatoriano. En los distintos casos, se convierte en eje de análisis la importancia que toma la pandilla como lugar social/comunitario aislado del resto de la sociedad. Se trata de comprender el funcionamiento de la pandilla como lugar social creado por los jóvenes, más allá de las diferencias culturales, los tratamientos criminalizantes o las opciones de integración y los vínculos con el delito, para pensar sobre cómo incluir a los jóvenes en colectivo sin intentar destruir sus construcciones afectivas y de socialidad.

La perspectiva desde la cual he realizado el acercamiento al fenómeno de las pandillas es la de evitar una caracterización criminal o cualquier tipo de asimilación con la delincuencia organizada, sobre todo en

el caso de pandillas transnacionales. Es gracias a esta perspectiva, que se buscó una comprensión más cabal sobre los entresijos de las pandillas, comprendiendo los atributos que brinda la colectividad al individuo, los efectos de sujeto o la producción de subjetividad distinta a la impuesta por el sistema de sociedad a sujetos marginalizados y desterritorializados. La pandilla como un lugar social que sostiene y permite producciones culturales, éticas, estéticas y lingüísticas, que opera un marco de existencia en resistencia sin que ello signifique producir discursos contestatarios claros (revolucionarios), sino líneas de fuga consistentes y con suficiente permanencia como para ser percibidas peligrosas por los dispositivos de seguridad. Esta visión permitió evadirse de las consideraciones criminalizantes y analizar las posibilidades de gestión

* Doctor en Ciencias Sociales y Políticas, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

vital que ofrece la pandilla a los jóvenes. En términos de la investigación, esta percepción es productiva al desarticular la asociación o asimilación que se ha construido de parte de orientaciones teóricas fundadas en la seguridad nacional respecto al crimen organizado (Manwaring, 2005, 2007 y 2009). Es en ese mismo sentido que he desarrollado el acercamiento teórico a la pandilla como cuerpo sin órganos (Moreno y Sánchez, 2012a; Moreno, 2013), a propósito de pandillas transnacionales con cultura “ganguera” angelina (Pandilla o Barrio 18 y Mara Salvatrucha 13), así como la perspectiva de la pandilla como deriva comunitaria (Moreno, 2011 y 2018). Para el caso de los Latin Kings y Ñetas, pandillas con cultura de la costa este, estas acepciones permiten desvelar las cualidades comunitarias impresas en sus códigos y rutinas que por mucho van más allá de las rutinas delincuenciales, las cuales no vertebran al grupo.

Relaciones de poder y producción de juventudes

Por lo bajo se producen saberes. Saberes cotidianos, saberes puestos en prácticas, practicados. Como dice Pierre Bourdieu: “los dominados tienen una autoridad práctica, un conocimiento práctico del mundo social [...] verdaderamente un poder creativo” (2000: 127-128). El acopio de poder simbólico sobrepone a unos y somete a otros a la aceptación del mundo como algo dado de antemano, pero los saberes cotidianos permiten practicar encima de lo dispuesto por las estructuras dominantes. Son saberes síntoma de la posición en las relaciones de saber, saberes tácticos (Certeau, 2000). Mientras más vil es la derrota, mientras más derrotado, aparece una fuerza que bulle desde lo más oscuro de la relación de poder. La indignidad ofrece una posibilidad de maniobra en las relaciones sociales, y cuando más legítima es la posición superior en la balanza del poder simbólico y más ilegítima la actitud vil del vencido, la guerra se desarrolla en el campo de lo simbólico, de lo más íntimo de lo social. Se trata de una oscuridad que sólo es iluminada por la infamia, en el sentido foucaultiano (Foucault, 1996) en que el poder observa lo bajo. Pero también son saberes que saben esconder su potencia en la horizontalidad de la socialidad, “entiendo la potencia de la socialidad, la cual mediante la abstención, el silencio y la astucia, se opone al Poder de lo económico-político” (Maffesoli, 2004: 45). Fuerza que le da vuelta a la definición moral del mundo, pues utiliza la incongruencia de lo simbólico frente a lo cotidiano. Relación de poder en el campo de la vida diaria donde los saberes creativos y tácticos de los dominados

se echan a andar. Los mundos juveniles permiten observar cómo funcionan estos saberes.

Los dispositivos disciplinario-panópticos-instituciones, en forma de escuela, trabajo, iglesia-religión, etcétera, construyen una imagen de lo joven, modelando al ciudadano necesario en la cuestión ética-cívica. Así, mientras lo atrapan, en forma de familia, medios de comunicación, consumo, etcétera, desde dentro, delimitan el carácter del individuo necesario para el desarrollo sin sobresaltos de las relaciones de fuerza. Es decir, se conforma al sujeto “normal-normalizante”, a aquel que “heredará” la normalidad. Esto significaría que la situación de juventud es una “etapa” de espera. Los jóvenes son reservistas. Están excluidos y sobreincluidos en los aparatos educativo-formativos. El joven es pobre, en la lógica de la propiedad privada. No importa el estatus social, si hijo burgués o hijo proletario. Está despojado y a la expectativa.

Sin embargo, la posición en las relaciones de fuerza determina si la expectativa es “alentadora” o mera circunstancia de inmovilidad social. Es decir, si bien el ser “hijo” supone una exclusión económica y política, ser “hijo” de la exclusión y marginación (estar excluido de las expectativas alentadoras y al margen de las posibilidades económicas) somete al joven a la desmotivación; la expectativa muere de inanición frente a los altos niveles de desempleo y el mutismo de las utopías, o a sus clamores ensordecedores que hablan con lenguas antiquísimas, indescifrables para jóvenes que no se adscriben en ninguno de los continentes sociales (¿proletario?, ¿trabajador?, ¿estudiante?). La ciudadanía no les llega ni les llena, son marginados y se marginan de los conceptos aglutinantes.

En el acceso a la justicia también la juventud popular constituye una población especialmente vulnerable. Variables de edad, de sociabilidad y de precariedad en acceso a la justicia los llevan a percibirse como ciudadanos de tercera y cuarta categoría. Una reacción que tarde o temprano surge allí es el escepticismo respecto de la ecuanimidad del sistema judicial, con las consiguientes conductas que se desprenden de esto: trasgresión a la ley, búsqueda de “atajos” al margen para procurar lo que se requiere, re-socialización en la cultura del delito, asumir la justicia en las propias manos, experimentar con aquello que desde la justicia más se desacredita (Hopenhayn, 1999: 174).

El concepto aglutinante “juventud” no los define. Mucho menos como sujetos empíricamente construidos. Las identidades juveniles al margen o marginadas, se retro-

traen, se ensimisman en la localía geográfica, en la estática de la expectativa desmotivada, aniquilada o en los lugares simbólicos transnacionales, ya sea como identidades o esquemas de consumo. El joven marginado y marginal, al verse echado a un punto pestilente, al restringírsele el acceso a identidades de “trabajador”, “estudiante” o, simplemente “joven”, con los atributos enumerados por la necesidad social, restringe su autodefinición a las redes inmediatas de interacción social, casi exclusivamente en el grupo de pares, el cual logra extenderse más allá del barrio o gueto en un plano simbólico transnacional.

Los jóvenes abandonados, como “subcategoría” del conjunto “jóvenes”, al igual que la juventud en su “totalidad”

[...] no constituyen un sujeto mono-pasional que pueda ser “etiquetable” simplistamente como un todo homogéneo; estamos ante una heterogeneidad de actores –que se constituyen en el curso de su propia acción– y de prácticas que se agrupan y se desagrupan en microdisidencias comunitarias en las que caben distintas formas de respuesta y actitudes frente al poder (Reguillo, 1998: 15).

Una de ellas, la más violenta y transgresora, es la pandilla, que no coagula en una idea de “cambio social”, como podría suceder con contingentes juveniles adscritos a una ideología o utopía (ya sea de izquierda o de derecha), sino de persistencia vital, hedonismo de la sobrevivencia, es decir, mero placer de la persistencia mediante el ejercicio de un poder localizado en el lugar social/comunitario transferible de lo puramente local a una presencia transnacional capaz de localizarse (territorializarse) bajo el nombre de la pandilla (el Barrio 18, La Nación Latin King) que es, en cierta medida, o dependiendo del término, “antisocial” en cuanto que derriba lo institucional, un poder violento, duro, fiero, que viene de la debilidad, del estatus social de estos jóvenes. De su situación excluida.

Estos jóvenes, esta juventud presente “sin futuro”, conjuntados tácticamente en pandillas al estar en el margen de los códigos, al codificarse encima de las sobrecodificaciones, territorializan y decodifican su existencia. Las agrupaciones juveniles abundan en el panorama citadino, grupos de pares que se identifican por los atuendos que les definen. Las llamadas “tribus urbanas” (término que intenta totalizar en homogeneidad la enorme diversidad de las culturas juveniles), aglutinaciones de muchachos que se autodefinen y desmarcan de las sobrecodificaciones, siempre chatas, del Estado. Abundan las estéticas que definen la denominación

de la cultura juvenil más o menos específica: darkis, punks, metaleros, skatos, etcétera. Sin embargo, desde las culturas juveniles, no se definen las pandillas, pues éstas se definen contando la estética propia, por sus prácticas transgresivas y la violencia del “cotorreo y el *desmadre*”, “*joder y vacilar*”. Violencia como moneda de cambio, desvergüenza para *la punta* y enfierrarse a quien ofenda con la mirada. Una pandilla puede estar dentro de la designación de una determinada tribu urbana. Pandilla de punks, pandilla de rockers, de cholos. Pero es la fuerte vinculación, a veces productora de violencia y de quiebre con la ley, capaz de construir un lugar/social comunitario, lo que las distingue de otras agregaciones juveniles.

En cuanto a utilizar el término “pandilla”, me atengo a la consideración hecha por Mauro Cerbino, la cual comparto y acepto, pues el término precisa de ser vaciado de sus connotaciones negativas, policíacas y mediáticas con que ha sido colmado, para ser deconstruido en sus potencialidades sociales, políticas y culturales como forma de agrupación y acomunación de los jóvenes marginalizados:

Creo que el esfuerzo tendría que ir en la dirección de deconstruir esa significación, aproximarse a ella con profundidad y rigor conceptual [...] antes de abandonarla, considero útil seguir con la operación crítica de “desecuestrar” el sentido del término, evitando los simplismos y las connotaciones tremebundas que a él se siguen asociando. Esto para que, entre otras cosas, las comprensiones que tengamos del fenómeno sirvan para avivar el debate y como contribuciones específicas para elaborar políticas públicas de juventud oportunas (Cerbino, 2012: 20).

Además, es útil para ofrecer un término que logre distinguir esta forma de agrupación. Por ejemplo, la pandilla en México se autodenominaba, en los ochenta, como “la banda”, e incluso como concepto aglutinador se definió en la misma década por parte de medios y especialistas como *chavos-banda*. Actualmente se pueden observar en las calles de la Ciudad de México grupos de jóvenes llamados *combos reguetoneros*. Sin embargo, una pandilla es profundamente distinta de una banda. Si bien ambas son transgresoras de la ley, cuando la pandilla roba, la motivación no es lucrativa. La banda se organiza profesionalmente para cometer un robo que no es nimio, sino de proporciones enormes comparado con un atraco cometido por la pandilla. La banda planea, la pandilla actúa en el momento. La banda “invierte” para cada

robo o ilícito por cometer (autos, armas y telecomunicación, corrupción de funcionarios), pues su fin es el lucro, la ganancia. La pandilla ejerce su ley porque está ahí, visible y sensible. Está en su barrio, los vecinos los conocen y de ahí su poder. La banda se oculta, necesita la secrecía de su existencia para mantenerse. La pandilla no se une para delinquir, el robo es una actividad tangencial.

Por otro lado, una pandilla en extremo violenta es susceptible de ser cooptada por las organizaciones criminales, ya sea por el narcotráfico, el robo de autos, tráfico de armas, las bandas de secuestradores, etcétera. En el barrio la banda organizada también actúa y sus empleados más a la mano son los pandilleros locales, alianzas de la muerte.

Sí, fue lo que le puso en toda la torre a... a todo lo de la presa... dinero fácil... muchos cuates que eran... pu's buenos para eso y se metieron en eso y para andar con sus pericazos y toda la cosa...

¿Buenos para qué?

Pa'l trompón y valiéndoles queso: "oye, mata a este cabrón"... ¡pum! Había cuates que los aventaban al metro, los iban cazando y nomás pasaba ¡pum! ¡moles! (comunicación personal con el Concho, junio de 2005).

El caso colombiano es aleccionador en este sentido:

Sin embargo, Bogotá no tuvo un actor trabando negocios directos con las pandillas, bien bajo la contratación desembosada de contingentes completos de sicarios como en Medellín, bien bajo la estrategia más discreta, pero en todo caso eficaz, de Cali. Se sabe de varios muchachos bogotanos que, por su destacada capacidad violenta, fueron enrolados en las nóminas de los "trabajos" con los grandes varones, como el mentado Ojos Rojos, un alias que evoca con precisión el terror que causaba entre la gente. Se trataba de acciones dentro de la misma ciudad o sus zonas aledañas, más fáciles de realizar con personas ligadas a la vida local, pero el narcotráfico no extendió sus tentáculos hasta los parches bogotanos (Perea, 2000: 424).

Algo similar sucede con los pandilleros centroamericanos que transitan por México, siguiendo una ruta migratoria que dista mucho de ser lineal:

Aquí en México es diferente, porque aquí en México el narcotraficante sabe que el pandillero tiene más agallaje,

más huevos, como dicen ellos, más huevos para hacer las cosas, o sea, misiones, como decir, hacer fletes de llevar de una ciudad a otra o de por montañas o por ríos, por donde sea el pandillero se la rifa [...] aquí en México es diferente, porque el narcotraficante prefiere al pandillero para hacer sus trabajos sucios y traficar la droga, muchos de ellos no lo hacen ellos mismos sino buscan al pandillero porque saben que el pandillero está dispuesto a morir... o a vivir (Comunicación personal con Sleepy, octubre 2018).

La pandilla es una conjunción de pares, de jóvenes marginados, donde proliferan los hombres. La mujeres que participan lo hacen asumiendo una masculinidad arropada por su capacidad para la violencia.

Pu's no sé, a mí sí me gusta la violencia, a mí me gusta todo lo que sea desmadre. Y si se meten chavas, pu's cámara (Gomezjara, 1987: 313).

A cualquier hijo de su pinche madre, pu's por qué no. O sea, si un culero se pasa de verga, pu's a ver, ¿no? Pu's a ver qué pedo. Sí me rifo un tiro, como cabrón, vale verga. Sí puedo pu's va (Comunicación personal, anónima, agosto 2005).

Dentro de la cultura de la calle, la masculinidad como valoración ética y estética es de suma importancia, pues impulsa el valor y la virilidad como elemento central para la supervivencia en la calle. Supone la conformación de una "clecha", como llaman los pandilleros de la Pandilla 18 a la conformación de actitudes y valores que deciden si un elemento es o no un pandillero en forma, si tiene el porte y el forje para "tirar barrio". De ahí que esta masculinidad altamente valorada coloque a las mujeres como elementos orbitales al barrio o les exija comportamientos viriles tendientes a la violencia, como me explico Pay, de la MS cuando pregunté sobre cómo era el "brinco" para las mujeres; éstas tienen dos opciones, el asesinato de un miembro de la 18 o el "trencito":

Con las mujeres es más distinto. De que toda la pandilla de los hombres tiene que pasar sobre esa mujer, o si no, ir a matar también a una contraria. Algunas, algunas o sea, que ahí les dicen a ellas cómo prefieren ellas involucrarse con la mara, y les dicen que si quieren relaciones o quieren ir a matar a alguien, entonces ahí depende de la mujer (Comunicación personal, junio de 2009).

En el caso de la 18, Rim, pandillera “calmada”, explicó que el ritual de ingreso, el “brinco”, se da de la misma manera que con los hombres, 18 segundos de golpiza propinada por tres o cuatro chicas de la pandilla: “Ah, pu’s que me ponen unas gatas ahí, (ríe), unas personas ahí y me empiezan a madrear” (Comunicación personal, junio de 2008). Por su parte, Pay confiesa que nunca participó en un “trecito” para “brincar” a una mujer al “barrio”: “del tiempo que yo estuve sólo eso pasó, de que la loca elegía ir a matar a alguien”.

Por otro lado, en el estudio realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, *Segundos en el aire* (2010), se explica que “existen suficientes elementos que permiten afirmar que el ritual de ingreso a la pandilla es igual para una mujer que para un hombre [...] se trata, así, de una forma de comprobar, por la vía física más violenta y más ‘masculina’, que la mujer es tan buena y que tendrá tanta disposición de aguantar lo que venga, al igual que un hombre” (2010: 189). El ritual de ingreso, el “brinco” o el “tres sesenta” de los Latin Kings es un ritual de pasaje. Como ya argumenté en otra ocasión (Moreno, 2010), implica un reto, es un ritual de renacimiento que acepta al nuevo *homeboy*. Los golpes por 18 o 13 segundos o “contadas” son la devolución del reto en otro reto superior: “ser del barrio”, “hacerse del y con el barrio”, darlo todo, regla fundamental del intercambio pandillero. Según explica M, compañera de un Latin King con cierta jerarquía en la nación, para los Latin Kings el ritual de inicio es el “tres sesenta”:

De inicio le hacen un tres sesenta que llaman ellos, que es un círculo, y que todos los que están en ese momento y todos le caen a golpes. Él no tiene que defenderse, no tiene. Todos los que están ahí en el círculo. Entonces eso es más bien como, eso es como la iniciación (Comunicación personal, octubre 2010).

El ritual es igual para “para las mujeres también”. La mujer no sólo está en la pandilla como miembro, puede no ser “locochona”, “banda”, “reina”, “dieciochera” o “emeese”, es la pareja de un “rey”, de un “marero”, de un pandillero y se inserta así al “lugar social/cumunitario” de la pandilla. Las mujeres padecen un devenir masculino, en términos de los valores más acendrados en las sociedades machistas, donde deben mostrar toda la brutalidad de que son capaces, a fin de ser *homegirls*, reinas, miembros con pleno derecho en el barrio, la nación, la banda:

[...] a partir de una progresiva homologación o “masculinización” de sus patrones de acción respecto a los de sus compañeros hombres, su participación activa en el grupo se convirtió en el medio a partir del cual muchas lograron ganar un posicionamiento de mayor poder. En este sentido, la violencia no se utilizó sólo como un medio de defensa o de protección frente a un medio hostil o frente a la pandilla rival, o frente a actores sociales amenazantes de diverso tipo, sino por su valor instrumental: como una vía para el ejercicio expresivo del poder y la consecución de una posición dentro del grupo (IUDOP, 2010: 335-336).

En el marco de esta alta valoración a la masculinidad, tanto Latin Kings como la Pandilla 18 y la Mara Salvatrucha 13 rechazan la homosexualidad como un asunto simbólico para mantener el perfil de virilidad con que un pandillero debe conducirse. Al respecto, King Fk expone: “[...] no tengo nada en contra de eso. Pero como rey no lo podría ver porque está prohibido, como mi pana te puedo ver chupar, lo que sea, mi comadre también, pero dentro de la nación no, porque no está permitido” (Comunicación personal, agosto de 2013). Un dieciochero explica que una de las prohibiciones es “ser homosexual adentro de la pandilla. No está permitido”. Al preguntarle el porqué de esta situación expuso: “Por la misma ideología de las pandillas, aquí no hay homosexualismo. Ahora, no somos sexistas, pero no nos interesa la vida de los demás; nos interesa la vida de nuestros soldados, y por una manzana se van a arruinar las demás”. Ante el cariz moral de la respuesta, se le comentó: “pero la homosexualidad no se transmite”, a lo que abundó:

No, es que no se transmite, pero si tenemos una persona que roba dentro de la pandilla, dicen que todos los pandilleros son ladrones, y si tenemos un homosexual, van a decir que todos somos homosexuales, y es que no se transmite, pero vivimos bajo la opinión pública. Si ves que uno toma, para la gente todos son bolos; si ven que uno pipeya, dicen que todos son drogadictos, y hay elementos que no son drogadictos, yo no tomo ni fumo, pero como los demás lo hacen ellos dicen que todos los pandilleros somos así. Te dice alguien: “hey, mirá, yo no tomo”, y no le creen a uno, ahora van a creer que por dos, tres semillitas que anden ahí diseminadas los demás van a ser tildados, uno. *Número dos, ya hay una regla y las reglas se hicieron para respetarse, no para quebrantarse* (Comunicación personal con Cat, junio de 2009).

Bajo el supuesto anterior, se presionó con la pregunta: “¿y si alguien es un buen soldado y es homosexual?”. La respuesta fue contundente:

No existe eso, no existe eso, a diferencia de algunas culturas, otras se han venido modificando, yo considero de que en las pandillas y los que han sido, sabiendo tenían que haber huido o se hubieran desertado de la pandilla, pero aun así, hicieron con su situación sexualmente hablando, quedarse en un ambiente que sabían que si al descubrirse se les iba a penar con la pena capital y siguieron jugando al gato y al ratón, *estaban retando a una pandilla, entonces la pandilla lo que iba a hacer era cortar desde la raíz, no hay perdón. Era doble transgresión, una a la regla y otra a la cara de la pandilla.*

La virilidad de la pandilla no sólo tiene un valor simbólico en el interior, sino que es la fachada que se muestra tanto al resto de la sociedad como al adversario. La hombría supone fuerza y valor, y cualquier feminización es considerada deshonrosa, incluso para el caso de las *homegirls*, quienes deben mostrar aptitudes masculinas para la calle y la batalla. Según la experiencia de Pay en la MS, antes del recrudecimiento de las circunstancias políticas de mano dura en El Salvador, había cierta tolerancia con las relaciones homosexuales hacia afuera, aunque hacia adentro también estuvieran prohibidas:

Hoy sí tiene reglas, antes había, pero como decirte, también los gays. Entonces un pandillero si quería estaba con un gay para que le soltara pisto para la pandilla; hoy no, hoy es lo contrario, hoy les, este, cómo se puede decir, les dan como castigo de que toda la pandilla le entre duro si andan con un gay, o sea, como descontándolo, pues, como castigo, o sea.

Las mujeres pandilleras ganan respeto e incluso poder, asimilando sus maneras a formas masculinas, asumiendo los valores éticos y estéticos de la virilidad, el valor y la fuerza:

La forma de vestir, la estética, ¿no? Porque yo salgo a la calle vestida femenina, así, toda elegante, con vestido, y ¿sabes qué? Me nalguean, cabrón. Me cuido de que me agarren una chichi. Y mira, nosotras hemos creado nuestra propia forma de vestir (muy masculina, con camiseta, chamarra de cuero y pantalones de pana), nuestra propia forma de hablar también, cabrón, y el chavo te dice que

somos unas pinches locas, unas putas. Ahí es donde la chava mejor se va para abajo y vuelve a lo mismo en lugar de avanzar (Gomezjara, 1987: 313).

Aquí dos-tres las nenas, porque casi en una banda estorban las nenas. Con las viejas pu's uno convive con ellas pero estorban, de veras. Muchas se visten igual que uno, unas más destrampadas que varios de nosotros. Lo que uno no hace, ¡pu's a uno sí lo agarran así, gacho con la ley!... Por muy acá destrampada y alocada que sea, también te sacas a balcón con ellas (Gomezjara, 1987: 157).

Desbordamientos y subjetividades

La pandilla emerge no sólo como acción codificante y territorializante, sino como opción vital de interacción de subjetividades. Su proliferación, es estrategia, lo mismo que su reterritorialización, pues el pandillero hace el barrio o se hace a partir de él. “La banda es la banda y aquí el barrio se respeta, el que es barrio, chido, no hay pedo, acá se chupa y cotorrea chingón, y cualquier pasado de verga, pu's a la verga (Comunicación personal, anónimo, agosto de 2005)”. “Aquí, tú si eras desconocido no podías pasar. Aquí en la esquina, desconocido que pasaba lo robábamos” (Comunicación personal con el Matalotito, agosto de 2005).

La pandilla se monta en desbordamientos. Así lo hace con el tiempo, lo que Perea Restrepo (2007) denomina “tiempo paralelo”, desactivar el reloj. El pandillero mide el tiempo precariamente, sin minuterero, y de esta manera se apropia de él, hace su tiempo transgrediendo la temporalidad de la producción. El tiempo paralelo es parte de la rostrificación de la pandilla como reflejo del sistema de sociedad y el capitalismo de consumo, expresión de su posición en los procesos productivos. De esta manera reodifica el tiempo.

El barrio existe en el margen y desde ahí se deja ver. El barrio, instalado en el tiempo paralelo, ese otro tiempo, no signado por el minuterero, rompe la línea dramática de la modernidad, el futuro promisorio de orden y progreso, y el tiempo se detiene en el presente, en lo trágico. La pandilla colombiana se define “parche”, creando una imagen de corrección transmisible hacia las pandillas de cualquier ciudad más allá de sus especificidades. El tiempo desbordado, el tiempo trágico, el presentismo, crea ruptura en la sacralidad del sistema de sociedad, le revienta con fealdades y suciedades, descubre la mentira de un campo social liso; ahí están las rayas, las manchas, los tatuajes, los nombres, la rostridad furiosa mirando de frente: la transgresión, la pro-

fanación, el desorden, la imagen sin simetría, lo heterogéneo en sentido de demasiado diferente, demasiado al margen.

Lo joven, lo juvenil, los jóvenes o las juventudes quedan al desamparo de la “liberación”, la desvinculación profunda de la posmodernidad, el desarraigo, no pertenecer, como afirma Perea Restrepo. Lograr un asidero-pertenencia, un terreno propio, sólo es posible creando el espacio liso para territorializar y recodificar el mundo, “ahora se cumple en medio de la precariedad de los símbolos y la creciente pérdida de densidad del vínculo social. Lo joven encarna el nuevo proceso. La socialización se produce, ya no a contrapelo de los adultos y la sociedad establecida —como lo fue en el ciclo anterior—, sino en un contexto donde se quiebran las pertenencias” (Perea, 2007: 73), o, mejor dicho, se desdoblán en el tiempo no estriado o tiempo paralelo, fuera de la organización para el trabajo —ya sin trabajo—, para la escuela o la familia. Las máquinas socializadoras pierden potencia, pierden el tiempo. En tal desarticulación, el tiempo es ganancia, una apropiación, un tiempo eterno, un instante eterno.

En el tiempo paralelo de la pandilla el valor del miembro es absoluto, pues en cualquier momento puede morir y está preparado para defender al hermano. El verdadero vínculo de la amistad: dar la vida por el otro, volcarse en el otro. Esta exteriorización no sólo aparece en la muerte, sino en ese tiempo sin reloj, en la trivialidad de la cotidianidad.

Parados ahí nomás, a veces jugando. Jugábamos caballazos, fútbol o nomás estar pajareando a ver quién pasaba y... y pu's los peinábamos (Comunicación personal con el Matalotito, agosto de 2005).

Sentados, esperando, vea, esperando que digan va ahí está les regalamos una pichula, vea, ahí nos vamos, decir tratarlos de matar, sólo eso hacemos ahí (Comunicación personal con Orco, julio de 2009).

Las pandillas no son uniformes. Las hay en extremo herméticas, pasadas únicamente por el consumo de drogas; las hay abiertas y hasta simpáticas, cuyo principio es el “cotorreo”, sin ningún atisbo de control de membresía. Pero existe una codificación propia del mundo al margen en el que viven. Tomando en cuenta las experiencias locales (en México, ya sea en la Ciudad de México, en la zona metropolitana, Michoacán, Jalisco, Sinaloa; en Latinoamérica, Colombia, Chile, El Salvador, Ecuador, Perú, etcétera), la pandilla guarda un cierto número de significantes propios, semánticas aisladas.

El ingreso se condiciona ya sea por la mera proximidad geográfica (“ése del barrio”) o por la instauración de un rito de iniciación, coloreado por la capacidad violenta. El que entra lo hace porque demuestra que “es bueno”, “se la rifa a los madrazos” “aguanta”. Por ejemplo, el brinco para las pandillas transnacionales de cultura angelina en El Salvador (18 y MS) es, realmente, un salto entre esferas de existencia. Es un ritual de transgresión. Entrar a otro mundo, a otra vida, una sacralidad opuesta a la sacralidad del capitalismo.

Me empecé a juntarme con ellos, pero también nada más lo hice para vengarme de esos cabrones. Y ya después andaba ahí con la bandota. Nada más que vino un momento que se me vino a la mente toda la agresión, todo, y se las cobre, se las cobre a todos (Comunicación personal con el Neri, agosto de 2005).

No pu's yo me empecé a meter y, son de aquí, ya empecé a juntarme con ellos (Comunicación personal con el Concho, junio de 2005).

A pesar de que me daban unas chingas. Pero aguante. Lo que no hice lo hice con esos cabrones, ¿no? O sea, sobresalir. Yo nomás por el hecho de darle en su madre a esos cabrones. O sea, yo iba a la escuela, ¿no? Pu's cada que me veían me daban una chinga ¡Chinga que me paraban!... pu's total, viera sido uno, ¿no? No... de hecho ya después ya los estaba moviendo. O sea, conseguí lo que buscaba, pero ya después me quede con el pinche vicio (Comunicación personal con Jacobo, junio de 2005).

Entonces, gracias a todo esto, pu's ya vas creciendo... o sea, vas creciendo con una idea de venganza, de venganza, ¿por qué?, porque tú dices, yo qué culpa tengo, o qué tengo que ver con él. O sea, lo que él haga o no haga, pu's es él, ¿no? Entonces, pero ya te llega indirectamente a ti, cómo te dijera, te forman, te haces de una idea de que vas a crecer y les vas a tener que dar (Comunicación personal con el Matalotito, agosto de 2005).

Yo entré a la pandilla a los quince años, cómo se llama, y entre porque, por siempre rivalidades, vaya, y pues sí, cómo se llama, cuando uno estaba más pequeño nosotros jugábamos chibola y todo vea, y ellos, los contrarios se venían a meter aquí, vea, y como nosotros convivíamos con los de aquí, con los dieciochos de aquí, no nos gustaba que vinieran a molestar los contrarios de la otra pandilla aquí. En cambio, y después nos fuimos viniendo a ellos, tratamos de hacer un grupo, vea, y pues sí... y, cómo se llama, me fui metiendo a ese grupo y, cómo se llama, fue así como me hice, vea, pertenecí a eso (Comunicación personal con Orco, julio de 2009).

Sí, yo ingresé a la pandilla men, a la edad de trece años men, me pegué junto a ellos men, y formamos un grupo men, el cual sentíamos ciertas discriminaciones de ciertas personas y nos agrupamos y empezamos a crear algo que nosotros creíamos conveniente, lo que era el barrio 18 y en lo cual nosotros confiamos y creímos plenamente que somos una familia. Así ha sido que nos hemos venido acoplando nosotros, a compartir ideas, a sobrevivir en un campo que muchos llaman una batalla, otros llaman una guerra, otros llaman una familia, que nosotros llamamos una familia, que venimos... esto proviene de hace muchos años atrás men, hemos venido dependiendo de nuestra antigua raza, de los indígenas men, por eso somos raza man, latina. Es así como estamos aquí vea, en la colonia, la pandilla es a nivel nacional, a nivel mundial, en diferentes lugares del país, vea, pero el territorio de nosotros es aquí, el territorio donde nosotros estamos ahorita men, siempre activos en el barrio (Comunicación personal con Chele, julio de 2009).¹

Yo ingresé a la nación por ahí cuando, o sea, la primera vez que yo conocí a la nación he de haber tenido unos nueve años, lo conocí por mis primos aquí en Ecuador. Las primeras personas que yo vi en la nación fueron a mis primos. Tú sabes, a veces, el no tener a personas que te guíen, o sea, como un papá, una mamá, o sea, que te digan eso está mal, entonces no lo haces, y como te conté antes, yo vivía solo con mi abuela. Mi madre viajó a España, mi papá viajó también a Canadá, entonces yo me crié prácticamente solo, porque mi abuela trabajaba, entonces imagínate yo solo y ella trabajando y con mis primos y la onda de chiquito y tú ves esa figura, y la figura fuerte que yo veía, de los que me cuidaban, eran mis primos, y yo decía wow, verles alzar corona, o sea, las señales que nosotros alzamos les decimos coronas, entonces levantar tu corona y ver eso es lo que me llevó a mí a ser de la nación y también casi la hermandad, porque ahí sí se comparte una hermandad, una hermandad (Comunicación personal con King Fk, agosto de 2013).

Me brinqué porque tengo primos ahí y pa' vengarme las muertes de mis hermanos (Comunicación personal con Fierro, octubre de 2018).

La pandilla desborda el ámbito familiar-escolar-recreativo de las metrópolis para desparramarse en el contexto urbano según la especificidad de cada ciudad. En Ecuador inundan el sur de Quito, en la Ciudad de México habitan los linderos submetropolitanos, en El Salvador la periferia

¹ Entrevista con pandillero activo de la Pandilla 18 (16/07/09).

las recibió desde los noventa; desde su posición expanden un halo de presencia ostensible en pintas o mensajes. En los ochenta, los mensajes acuñados en el transporte público del tipo “panchitos busca mierdas” exhalaban la presencia de la pandilla insignia del fenómeno. En El Salvador los placazos de alcance mural llenaron colonias (actualmente se pueden apreciar algunos pocos); hoy los números (18) y las letras (MS) son pequeñas marcas en las paredes, pero envían el mismo mensaje, aquel dicho por un pandillero de la Ciudad de México: “Una banda debe ser chonchota, para que si hay trancazos que nadie se abra”. En El Salvador, tras las políticas criminalizantes de la primera mitad de la década del 2000, las pandillas tendieron hacia la clandestinidad, tratando de ocultarse, evitando los tatuajes que, durante los noventa, plagaron sus rostros.

En este sentido, es sintomático el asunto de la prohibición de tatuajes en las escuelas, expulsando a quienes los portaran. Esta óptica represiva no influyó en la disminución del problema, al contrario, engrosó la pandilla, porque la exclusión sobre exclusión convirtió a las pandillas en el único lugar social de llegada para los jóvenes: “si la escuela dice váyanse, la pandilla recibe”.

Durante los recorridos por las calles de San Salvador en diciembre de 2013, Yoni, un chico de 12 años, me guió por el laberíntico centro para dar con las paradas correctas de los buses. En las charlas que mantuve con él, quedó patente el ambiente de tensión que existe en las escuelas públicas asentadas en zonas dominadas por pandillas. “De séptimo grado para arriba son mareros”, “MS, en el baño sólo hay MS”, me dijo. Días después, lo acompañé a la escuela de educación básica a la que asistía y pude ver las marcas MS en las paredes de los pasillos, ni siquiera tuve que entrar al baño. Pregunté a una profesora sobre el asunto y con semblante avergonzado me explicó que “por ley” no pueden expulsar a los chicos miembros de pandillas (jóvenes de entre 12 y 15 años), que sólo se les exige que respeten las instalaciones. Yoni contó varias experiencias de deserción escolar motivadas por la membresía a alguna pandilla, debido a que vivían en zonas donde domina la pandilla contraria o por mantener contacto con sus miembros.

En la III Conferencia Nacional Ideas para la Paz, realizada el 19 de noviembre de 2013, una profesora comentó cómo el ambiente de temor en algunas zonas con alta presencia de pandillas provoca deserción escolar. La deserción produce violencia, pero la violencia produce deserción, esto también lo observa Juan José Martínez: “El problema es que su amiga vive en el centro del municipio, en las laderas de la colina, allá donde gobierna el Barrio 18. A Karla

le perdonaron la vida luego de interrogarla. Sin embargo, la clicla decidió que ya no le permitirán seguir estudiando. La escuela a la que asistía también queda en territorio enemigo” (Martínez, 2017: 34). El relato de Yoni es sobre violencia, del acoso escolar a los mareros: “mucho joden”. Quiénes, pregunté inocente. “Todos”, respondió. ¿Todos? ¿Los maestros? ¿Los compañeros? “Todos”, repitió.

Por su parte, María, una mujer incansable que desde los noventa ha trabajado con jóvenes pandilleros en distintas instancias, busca delinear los contornos de la transformación de las pandillas en El Salvador desde dentro y fuera, pero es quizá el cuerpo presentado de los jóvenes lo que mejor describe este fortalecimiento: “cuando los apresaban ahí los veías haciendo sus señas y aquella mirada de reto ante el sistema” (Comunicación personal, diciembre de 2013), dice María y calla un segundo para reflexionar y después preguntar: “¿y no en nuestra generación también lo hicimos?”.

El estado “anómico”, el estado “desviado”, el ser y estar pobre, marginado, es ese *double bind* ejercido por la red del poder. Por un lado se les atrapa con la exclusión, se les aísla del “decisionismo social”. Por el otro, esto les da la posibilidad de decidir y adoptar una identidad que se asume desde lo bajo, lo sucio, lo terrible, identidad del despojo que se consigue como tal y mientras más lo saborea y exhala su fétido aliento, más fuerza tiene y mayor es su capacidad táctica.

Estar con la banda, cotorrear con la banda, echar desmadre, el vacil, parchar, se convierte en una forma localizable de la deslocalización-exclusión-aislamiento en el que subsisten. “La banda se constituye en un modo de estar juntos, que va definiendo en la misma interacción los roles, las reglas y la movilización de recursos a través de complicadas redes de relación” (Reguillo, 1991: 101) que tienen su nudo en el barrio, en el estar ahí, en el llenar el cuerpo vacío de la exclusión-sobreinclusión con el mundo juvenil rebelde que se ensimisma en el apretado espacio de la calle o el barrio, o de su potencia frente a los otros.

La pandilla es una táctica que corroe “lo bueno de la sociedad, la sociedad buena”, desde el afecto, pasando por la razón hasta la productividad. Actividades lúdicas, emociones improductivas, inmoralidad, drogas y sexualidad desbocada, “se tiende a producir una especie de intencionalidad por parte de ciertos grupos de luchar contra el aburrimiento y la desesperanza, a partir del codeo mutuo” (Maffesoli, 2004: 13). El desmadre, el vacil, nudo del cuadrante que combina

el uso y abuso de drogas y la violencia, tanto como lucha territorial y como incursiones delictivas.

Ser parte de la pandilla significa estar dispuesto a recibir el “agandalle” y siempre firme para “agandallarse”, en fin, quebrar el flujo de código que viaja por las líneas-dispositivos disciplinantes familiar, escolar y productivo, para llenar el cuerpo vacío de la calle apta para el deambular del buen ciudadano, con el cuerpo resistente, horrible, lacerante del goce inmoral, de la violencia temible. En tal sentido, las batallas siempre son épicas, aunque se hayan realizado por nimiedades, lo importante es llenar la calle. “Historias de enfrentamiento y sangre plagan los testimonios pandilleros. Se narran con vehemencia, salpicadas de un tufillo heroico, atravesadas de cortante frialdad. Los episodios se suceden uno a otro, sin ilación, como trofeos de caza” (Perea, 2000: 412).

La violencia aparece por donde sea y por lo que sea, se llena el cuerpo vacío de la calle con el esténtor y los gritos, con el crudo sonido de los golpes o el ¡pum, pum! de los bombazos (disparos en argot salvadoreño). La guerra no es un juego, aunque lo sea, la guerra es a tope, a muerte, basta con ser del otro barrio, de la otra “banda”. La muerte ronda y se acepta. No hay romanticismos en el campo de batalla:

No, este, pu’s vas caminando con todos y el que cae cayó. Pero no se trata de que mataste al que te hizo algo, o sea, aquí lo que se trataba era de perjudicar al otro, al que cayera, ¿no? Al otro bando. Porque de hecho no tenías ninguna razón, o sea de este lado... este, ver quién cae, sino sentir satisfacción, ¿no? O sea, está llorando, ¿no? El otro bando (Comunicación personal con Jacobo, junio de 2005).

Para el pandillero, la violencia y la muerte están presentes a toda hora, es así como entienden y construyen su mundo, descodifican en negativo. “Los más acariciados imaginarios de la vida colectiva caen despedazados frente a la provocación pandillera. Ante el orden imponen el desorden, ante el rigor y la templanza colocan el hedonismo y la desmesura” (Perea, 2000: 412). La condición de riesgo de los pandilleros constituye la única certeza para los jóvenes inscritos en estos grupos. Las condiciones de violencia, por ejemplo, en El Salvador, llevan el riesgo hasta la muerte, la cual, como afirma Perea, se constituye en “un significativo central del discurso pandillero: la muerte. La transgresión pandillera parece detenerse un instante toda vez que se

aproxima la propia muerte; ante ella retorna al rito, lánguido y vacilante. Un momento después le echa encima el exceso —el entierro es una fiesta—, convirtiendo el acto en otra muestra de dominio. La muerte cruza la pandilla, la vertebra y organiza, es la única realidad en la que la pandilla se desmorona y ritualiza” (Perea, 2009: 54). Perea habla del caso de los parches colombianos, es claro cómo esta ritualización de la muerte y sus cualidades vertebrales son válidas para la forma pandilla, característica central del cuerpo sin órganos pandillero (Moreno y Sánchez, 2012).

La ética pandillera

La política poco interesa a los jóvenes pandilleros, se topan con el gobierno cuando se convierten en el enemigo público número uno, como en El Salvador; o cuando se logran aperturas institucionales, como en el caso ecuatoriano, donde los Latin Kings consiguieron la legalización (Moreno, 2014). Sin embargo, no tienen una agenda política, no buscan transformar la realidad, incluso, sus búsquedas son elementales, más implicadas en el mejoramiento de su nivel de vida según las pautas del capitalismo de consumo.

El cambio político no les interesa, la rebeldía es contra la vida misma y no se preocupan por la posibilidad de cambiar el orden de las cosas, simplemente, lo desordenan. El exceso de sus prácticas, su presencia constante, su necesidad de provocar el temor, de sentir el respeto, se enfoca en una resistencia estable que no busca el avance ni la demostración. La pandilla se entiende, entonces, como una estrategia para encontrar *respeto* y ejercer *poder*.

Dice Antonio Negri que no hay ética sin comunidad y se pregunta, entonces, “¿cómo es posible comunicar el dolor? [si] nadie puede saber cómo es el dolor de su prójimo [...] ¿no son precisamente las condiciones en que puede verificarse este dolor las que nos conducen, a través de la compasión —reina de las artes éticas—, a reconocer una ontología de la comunidad ética?” (Negri, 2003: 160). El pacto pandillero se firma con dolor, ya sea mediante un ritual o a través de demostraciones de valentía. En las pandillas quizá sí, como distingue Negri, sea a través de ese dolor provocado y elegido que se produzca una comunidad ética, pero no a través de conmiseración o compasión. Se golpea al nuevo ingreso para jugar con el dolor. Para mostrar un pequeño resquicio del significado del Barrio. La comunidad-Barrio es una comunidad ética en cuanto que asume el dolor, pero no se conmisera con el dolorido, no lo convierte en efigie ni en mártir, pues un hermano muerto mueve a la venganza, a la muerte, no a la

compasión, como dice un pandillero salvadoreño, miembro de la 18: “a diferencia de *las otras sociedades la pandilla no tiene mucho criterio del perdón*”. La ética de la pandilla está en la relación hospitalidad-hostilidad, no en la compasión.

El dolor no es para conmiserarse con el otro, es para endeudarse con el otro, para establecer una deuda pagable con dolor y muerte (hospitalidad), restituible con el asesinato del enemigo (hostilidad), para apropiarse del otro y dejarse apropiar por el otro, comunicar la sangre, pacto de sangre y dolor, no hay vuelta atrás. No hay pasado. Y en “*la medida que ya estén pactados con el barrio, seguir hasta donde lleguen*”, explica otro pandillero de la 18. No hay futuro. El dolor es el umbral para recorrer lo que sigue, para ser del Barrio. Un recorrido hasta donde lleguen, no hay meta, puro presente:

El pacto men, cuando nosotros nos iniciamos al barrio, bueno, antes usted ya sabe eso, pero somos golpeados por cuatro personas, de eso como dicen, como lo reciben, no, no. Eso *nada más para soportar un poquito de dolor* para muchas pruebas más que vienen. *Si soportamos un poquito de dolor, creemos que podemos soportar todo lo que viene*, es mucho más lo que está por recorrer (Comunicación personal con el Chele, julio de 2009).

Si bien para Negri el dolor supone la apertura a la compasión, en el caso de la pandilla el dolor es pasaje, abrir el portal para entrar a otra realidad, desactivando la realidad política y económica que los aplasta. El dolor es desbordamiento y, como tal, la posibilidad de lanzar subjetividades hacia los otros, la apertura del portal. Los pandilleros producen una ética a través del respeto al Barrio, respeto por parte de cada uno y respeto ganado por cada uno para su pandilla, así como la venganza al ofrecer su sangre por la sangre de un *homeboy*. Es una ética sanguinolenta y dolorosa, ahí está su potencia. La pandilla es una aparición dolorosa. Duele como tal y como síntoma de un sistema de sociedad. Duele en su origen, el brinco doloroso, el aguante del *homeboy*. La potencia de su contrapoder no está en la búsqueda de un ideal de cambio, está en el dolor que lo constituye, en la fiereza de su rostro y el espanto producto de sus muecas. Va más allá de una ética del perdón y la compasión, en clave cristiana, como la lee Negri. Está en una ética del dolor y la violencia, de enlazarse con el dolor y la violencia. “En el momento mismo en que incluye el dolor, la potencia se abre a la comunidad y, finalmente, esta apertura hace de la comunidad el asiento, no sólo de la legitimación de la ética, sino también del lugar de

proyección futuro y redentor del hombre” (Negri, 2003: 162). El dolor abre la comunidad, abre el portal, porque la comunidad pandillera es el umbral del dolor, infringido y padecido. El *homeboy* sabe que provocará dolor y le será provocado y es por el camino del dolor que llega y pierde la compasión, se descristianiza a pesar de todas las referencias a Dios.

Más allá de una ética y de un “lugar de proyección futuro y redentor del hombre”, la pandilla se acomuna en los linderos, en los bordes, juega con las llamas de la hoguera, mira con fiereza al abismo, se avienta para no retornar, se convierte en una línea de fuga dirigida a su hoyo negro; la propia comunidad de la pandilla se muere por el *homeboy*, se le venga, se mata y muere por el otro. Esto porque su espacio liso está en el limbo social, en el margen, en el vertedero de los desechos, el gueto de la globalización. En el espacio estriado de la exclusión-sobreinclusión, el pandillero es un ser límbico, sin salvación, sin redención. No pretende “empoderamientos”.

A manera de conclusión: pandillas transnacionales como riesgo de seguridad

En el documental “Hijos de la guerra” (2007), David Brotherton, uno de los especialistas a los que se acercó la producción del documental, investigador más cercano a la cultura pandillera de la costa este de Estados Unidos (pero las diferencias entre culturas pandilleras no importan a los aparatos de seguridad), explica que, para ese momento, la única política de acercamiento al fenómeno de las pandillas transnacionales y tradicionales en ese país, es una estrategia de encarcelamiento, pues 30% de los encarcelados en EU son miembros de pandillas. Para Brotherton, la estrategia cae en el absurdo y no resuelve la violencia, que es el problema, más que las pandillas. Sin embargo, parte de la explicación de dicha actitud está en la privatización de la cárcel, que ha permitido el aumento de prisioneros por causas agravadas, sobre todo en lo que se refiere al tráfico y la tenencia de drogas. En ese sentido, los pandilleros son perfectos para encontrar enemigos internos que atenten contra la seguridad ciudadana e, incluso, contra la seguridad nacional, tal como lo dijo Francisco Flores, presidente de El Salvador entre 1999-2004:

Estamos ante una situación verdaderamente increíble, es impresionante que estas maras se posesionen de los barrios, se posesionen del territorio. Cometan descuar-

tizamientos, actos satánicos, todo lo imaginable, y con la estructura legal que tenemos, ah no, es un menor infractor, esos delincuentes que hoy se cubren al amparo de su edad, pero que son asimismo criminales pueden ser llevados ante las leyes. He instruido a la fuerza armada y a la Policía Nacional Civil a que, conjuntamente, rescaten esos territorios y pongan bajo las rejas a los líderes de esas pandillas. Esa operación que se llama Mano Dura, busca la desarticulación de las pandillas y la encarcelación de sus miembros. En esta batalla frontal contra la delincuencia, haremos uso de todos los medios legítimos, incluyendo aquellas medidas excepcionales contempladas por la Constitución. Desde ya les vengo a anunciar que entre estas iniciativas se encuentra la prohibición de pertenecer a pandillas criminales como la Mara Salvatrucha y la Mara 18.

En el mismo documental aparece Chino, ex soldado y miembro de la MS. Chino presenta una visión política que al parecer pocos miembros jóvenes alcanzan, aunque me parece que se trata más de una dislalia producto de la marginación que de la ausencia de comprensión de la realidad, Chino dice a la cámara: “la libertad de expresión aquí no hay, eso es mentira, aquí el gobierno hace lo que él quiere. Están peor que en la guerra. Nosotros no cometimos esas injusticias. Y ahora ellos se lanzan a nosotros como si nosotros fuéramos sus enemigos”. De hecho, eso son, son el enemigo con rostro al cual se le pueden achacar todas las tropelías acontecidas en territorio salvadoreño, ocultando violencias estructurales, porque para eso sirve la violencia espectacularizada, para ocultar aquella violencia síntoma de las condiciones generadas por las estructuras sociales imperantes. Dani, otro miembro de la MS13, entrevistado para el documental, parece tenerlo más claro, al menos con conceptos más globales, decantados desde la ideología de la guerra civil:

Las medidas que están adoptando los gobiernos. Estoy hablando de Estados Unidos, estoy hablando de México, estoy hablando de Guatemala, Honduras, El Salvador, porque se está queriendo combatir este fenómeno social con represión, con autoritarismo. Se está abriendo paso a una lucha social entre dos clases, que puede culminar con un genocidio. Porque hay una clase social que nos está marginando y nosotros no queremos ser marginados.

En “Los hijos de la guerra” ya se observa que se podría buscar asimilar a los pandilleros con el terrorismo. Ante el

número de muertos, en 2015 esto sucedió, con el efecto de aislar a los pandilleros y llevarlos a reaccionar más violentamente. Alex Sánchez, en el documental en comento, piensa que es muy difícil una tregua entre las dos grandes pandillas en guerra, pero supone que la paz es posible con un cambio en el gobierno, dicho esto en 2006. La tregua sucedió en 2012 y duró hasta principios de 2014. Ahí hubo otra óptica, otra búsqueda, como análisis en otro lugar (Moreno, 2014), pero no fructificó y siguió la estrategia de la guerra frontal.

Un episodio de la serie “Ross Kemp on Gangs”, el primero de la segunda temporada, desde el principio adquiere un tono un tanto favorable a la MS en la guerra contra la Pandilla 18, donde pareciera definirse a la segunda como la parte malévola de la dupla. Se siente así con las primeras imágenes en el tribunal, donde los detenidos son 18 y el primer pandillero al que Kemp se dirige resulta ser el mata-niños. Ya casi para el final del capítulo, cerca de la colonia donde está asentada la clica con quién logra entrar en contacto, matan a dos conductores de autobús, y cuando sabe que los sospechosos son de la 18, dice:

Casi me alivia oír que la pandilla MS13 no ha tenido nada que ver en el asesinato de estos conductores inocentes, pero eso no implica que Chucho y su clica no estén relacionados de alguna forma con las atrocidades diarias de El Salvador, porque sí lo están. Encuentro cada vez más difícil racionalizar la violencia que he visto, se me sigue escapando una razón para entender estos asesinatos.

A pesar de los juicios, como definir irracional la violencia desatada (que es difícil no definirla así, pero tiene lógicas en una complejidad que va más allá de los muchachos disparándose mutuamente), en esta serie se logra acceder de mejor manera a la cotidianidad de los pandilleros en El Salvador. Un día a día sembrado de temor a la muerte, porque se trata de una guerra real en sus expresiones. Una guerra que ha sido azuzada por la producción de la imagen de los pandilleros, el tratamiento puramente criminal del fenómeno y la falta de voluntad para pensar diferente. No se trata de negar la violencia de las pandillas, sean transnacionales o tradicionales. Se trata de comprender cómo las pandillas funcionan a manera de lugar/social comunitario ofreciendo algo que las instituciones sociales clásicas no pueden.

Mientras se continúe con esta visión, las pandillas se irán alineando hacia aquello que se les emparenta, tendiendo a la clandestinidad y la delincuencia cada vez más

organizada con el fin de sobrevivir. No en todas partes se dan las mismas condiciones, pero siempre existe una línea de conexión entre las pandillas y la delincuencia organizada, ya sea de manera individual para cada pandillero o con plegamientos más o menos orgánicos como sucede en Ciudad Juárez con pandillas como Azteca, Mexicles y Artistas Asesinos, pandillas convertidas en brazos ejecutores de organizaciones delincuenciales.

Referencias

- Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée.
- Cerbino, M. (2012). *El lugar de la violencia. Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil*. Quito, Ecuador: Taurus.
- Certeau, M. (2000). *La invención de lo cotidiano. I Artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana/ITESO.
- Foucault, M. (1996). *La vida de los hombres infames*. Argentina: Altamira.
- Gomezjara, F. (1987). *La banda en tiempo de crisis*. México: Ediciones Nueva Sociología.
- Hopenhayn, M. (1999). “Las drogas más allá de la droga. Un signo de los tiempos juveniles”. *Jóvenes. Revista de Estudios sobre Juventud* 3(8).
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) (2010). *Segundos en el aire*. El Salvador: IUDOP-Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Maffesoli, M. (2004). *El tiempo de las tribus. El ocaso del individualismo en las sociedades posmodernas*. México: Siglo XXI.
- Manwaring, M. G. (2009). *A New Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies*. Strategic Studies Institute.
- Manwaring, M. G. (2007). *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America*. El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil. Army War Coll Strategic Studies Inst Carlisle Barracks Pa.
- Manwaring, M. G. (2005). *Street Gangs: the New Urban Insurgency*. Army War Coll Strategic Studies Inst Carlisle Barracks Pa.
- Martínez, J. J. (2017). “Ver, oír y callar. Un año con la Mara Salvatrucha 13”. *SUR +*, México.
- Moreno, H. C. (2010) “La Mara como ejercicio de contrapoder”. Tesis de Doctorado, México, D. F.

- Moreno, H. C. (2018). *La noción de comunidad aplicada a las pandillas transnacionales*. *Tla-melaua*, 12(44), 208-240.
- Moreno, H. C. (2011). *La pandilla como ejercicio de micropoder: Relaciones de poder en los márgenes de la sociedad, jóvenes, violencia y estrategias de sobrevivencia*. Alemania: Editorial Académica Española.
- Moreno, H. C. (2011a) "La Mara como ejercicio de contrapoder". En Cerbino, M. (coord.), *Más allá de las pandillas: violencias, juventudes y resistencias en el mundo globalizado. Volumen I*. Quito, Ecuador: Flacso.
- Moreno, H. C. (2012). "Pandillas transnacionales: mercancías para el mercado político de la criminalización". *Metapolítica*, 16(76), enero-marzo.
- Moreno, H. C. (2013). "El declive del control. Las pandillas transnacionales como (des)bordamientos a la seguridad". En Ocampo Alcántar, R., Covarrubias, I. y Cruz Revueltas, J. C. (coords.), *Estado, seguridad pública y criminalidades. Debates recientes*. Sinaloa, México: Universidad Autónoma de Sinaloa/Publicaciones Cruz O.
- Moreno, H. C. (2014). *Pandillas transnacionales en El Salvador y Ecuador: criminalización versus integración*. Buenos Aires: Clacso.
- Moreno, H. C. y Sánchez, M. (2012). "Pandilla 18 y Mara Salvatrucha 13: violencia y descuidadización". *Cultura-Hombre-Sociedad* (Chile), 22(2), diciembre.
- Moreno, H. C. y Sánchez, M. (2012a). "La pandilla como cuerpo sin órganos". *Metapolítica*. Puebla, México, 16(77), abril-junio.
- Negri, A. (2003). *Job: La fuerza del esclavo*. Buenos Aires: Paidós.
- Perea, C. M. (2000). *Un ruedo significa respeto y poder. Pandillas y violencia en Bogotá*. Institut Français d'Études Andines.
- Perea, C. M. (2007). *Con el diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder*. México: Siglo XXI.
- Perea, C. M. (2009). "Pandillas y sociedad contemporánea". En Costa, G. y Romero, C. (eds.), *¿Qué hacer con las pandillas?* Lima, Perú: Ciudad Nuestra (45-75).
- Reguillo, R. (1998). "Culturas juveniles. Producir la identidad: un mapa de interacciones". *Jóvenes: Revista de Estudios sobre Juventud*, Cuarta época, 2(5), julio-diciembre.
- Reguillo, R. (1991). *En la calle otra vez. Las bandas: identidad urbana y usos de la comunicación*. Guadalajara, México: ITESO.

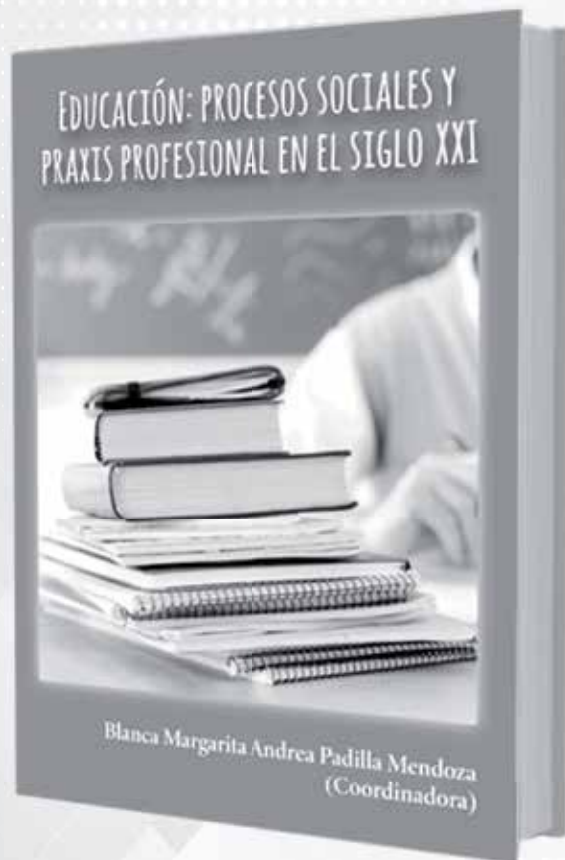
"Novedades Ediciones Eón / Universidad Autónoma de Guerrero"



De venta en Ediciones Eón:
 Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
 y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Novedad Ediciones Eón:

Educación: procesos sociales y praxis profesional en el siglo XXI



Blanca Margarita Andrea
Padilla Mendoza
(Coordinadora)



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

El TLCAN y la Oficina de la Presidencia: la importancia de los actores y sus ideas en el cambio institucional (1988-1994)

Benjamín Sandoval Álvarez*

La negociación y firma del TLCAN obedeció a la interacción de distintos factores de múltiples niveles, como los procesos regionales de integración económica, la emergencia de gobiernos neoliberales en los países centrales, etc. En México, además, este proceso fue ampliamente impulsado por distintos actores políticos, principalmente por aquellos agrupados en torno a la Oficina de la Presidencia de la República. Retomando las explicaciones del cambio institucional planteadas por el Nuevo Institucionalismo Económico y el Institucionalismo Ideacional Discursivo, este trabajo busca ilustrar la importancia de los actores y sus ideas para el cambio institucional. Consideramos que la centralización, formal e informalmente, de distintas decisiones en la Presidencia de la República, así como la emergencia de una nueva élite política con ideas homogéneas en torno al modelo económico y comercial, fueron decisivos para la expedita negociación y firma del TLCAN.

Introducción

Antes de la década de los ochenta, la economía mexicana se caracterizaba por ser relativamente cerrada (sustentada en un Modelo de Sustitución de Importaciones) y por una amplia participación estatal; sin embargo, pronto ciertos signos de agotamiento (fluctuaciones en el valor de su moneda, déficit fiscal de más de dos dígitos y gran incertidumbre) obligarían a replantear el modelo económico. Así, entre finales de la década de los ochenta y mediados de los noventa, México intensificó su proceso de reforma económica, impulsando la liberalización comercial, la integración económica y la primacía del sector

privado. Estos fueron algunos de los elementos importantes de un complejo proceso de reforma económica que, según los actores políticos implicados, traería a México “estabilidad”, “crecimiento económico” y llevaría al país a ser parte del primer mundo (Pleyers, 2010; Bizberg, 2015).

La decisión de modificar el modelo económico no nació precisamente de una discusión interna amplia y abierta entre los distintos grupos de poder político y económico, tampoco respondió a una condicionalidad para recibir ayuda económica y financiera de los organismos internacionales (como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y de el mismo Estados Unidos mediante su Reserva Federal), más bien fue una suma de muchos factores en múltiples niveles entre los que sobresalen: la evolución,

el accidente y la intervención intencionada (Goodin, 2003: 41-42). De esta forma, parte central del argumento de este documento es que el cambio institucional es un proceso complejo que tiende a ser gradual, dependiente de la historia, de los cambios en su entorno y de la dinámica social y política. Sin embargo, se considera que la intervención intencionada de los actores es sumamente importante y su análisis permite ilustrar hasta qué punto sus acciones son deliberadas y se valen de su marco institucional con la finalidad de modificarlo. Para tal fin, se retoma el debate que plantea que el cambio y la evolución de las instituciones depende, en cierta medida, de las creencias e interpretaciones de la realidad y las elecciones de determinados actores políticos (Clague en Arellano y Lepore, 2009).

* Investigador independiente

noviembre-diciembre, 2019

El Cotidiano 218 • 83

En este sentido, el objeto de este documento es analizar, desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y el Institucionalismo Ideacional Discursivo (IID), cuáles fueron las condiciones que propiciaron el proceso de liberalización e integración económica, poniendo el foco sobre los actores políticos mexicanos (y sus ideas) que negociaron y concretaron la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El análisis se centra, principalmente, en los actores que integraron la Oficina de la Presidencia de la República durante el gobierno de Carlos Salinas, la cual fue creada para dar apoyo y asesoría al presidente, así como dar seguimiento a los acuerdos y órdenes presidenciales, entre otras funciones. Se considera, además, que el TLCAN representa un cambio incremental de las instituciones económicas, que había iniciado al menos una década antes, a la vez que da muestra de la persistencia de otras instituciones formales e informales de poder (principalmente la figura presidencial). La novedad de este artículo radica en que, siguiendo a Douglass North (1993 y 1994) y Schmidt (2005, 2008a, 2008b, 2010 y 2011), se concibe que el cambio institucional depende, en cierta medida, de la capacidad de los actores para hacer valer sus sistemas de creencias (ideas). El marco temporal está delimitado principalmente al proceso de negociación y firma del TLCAN (1988-1994).

Para cumplir el objetivo planteado, este trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado, se desarrollan los elementos conceptuales que explican el cambio institucional, principalmente desde el Nuevo Institucionalismo Económico y el Institucionalismo Ideacional Discursivo. En el segundo, se analizan algunos factores de carácter global y regional que explicarían la necesidad de establecer un tratado como el TLCAN. En el siguiente abordamos la emergencia en nuestro país de una nueva élite con una visión diferente y bastante clara sobre el rumbo económico y comercial. En el cuarto, analizamos el proceso de negociación del TLCAN y el rol central de la Oficina de la Presidencia de la República, así como la importancia de una visión compartida por parte de los actores políticos para llevar adelante dicho proceso. Finalmente, elaboramos las conclusiones.

Dos perspectivas complementarias del cambio institucional

Actualmente existen diversas teorías —en el campo económico, político y sociológico— que tienen en el centro a las institucionales. Entre ellas está el Nuevo Institucionalismo

Económico (NIE), cuya base teórica parte de entender a las instituciones como reglas formales e informales, fundamentales dentro de las sociedades, que ejercen un efecto directo e indirecto en el comportamiento de los individuos. En palabras de Ayala: “[...] las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio), los individuos erigen expresamente” (1996: 321). En cada contexto nacional, las instituciones asumen características particulares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de su economía y sociedad. Estas reglas sólo se transforman en instituciones cuando su cumplimiento es aceptado voluntariamente por los miembros de una comunidad o sociedad. Una de las funciones principales de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de interacción humana (Ayala, 1996).

Por otra parte, desde el NIE se distingue entre instituciones y organizaciones (ya sean públicas o privadas). Las primeras son un conjunto de reglas y normas, y las segundas son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupo para emprender acciones colectivas y desenvolverse como actores colectivos en el mercado; este comportamiento se realiza de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones ya existentes. Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el Senado, el cabildo, una agencia reguladora, etc.), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativos), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación). Se trata de grupos de individuos enlazados por ciertos objetivos compartidos (North, 1993 y 2000). Para desarrollar el argumento de este trabajo, se considerará esta distinción entre instituciones y organizaciones, identificando a la Oficina de la Presidencia de la República como una organización que buscó modificar a las instituciones económicas sin salirse del marco institucional predominante.

Otro elemento conceptual central de la teoría del NIE es el de costos de transacción, entendidos como los costos de celebrar y ejecutar un contrato. Los costos de transacción incluyen los costos de información, evaluación y medición (*ex ante*) y los de cumplimiento o ejecución del intercambio (*ex post*) (North, 1994). En esta concepción, el Estado y la política se tornan esenciales para el

buen desempeño económico, en tanto que aseguran el cumplimiento de las leyes, normas y reglas. Las instituciones brindan certidumbre cognoscitiva y permiten la coordinación de las acciones de los sujetos y grupos; sin embargo, el comportamiento social al que inducen puede dejar de ser lo suficientemente productivo o eficiente (o puede ser apreciado de esta forma). En otras palabras, las instituciones pueden dejar de responder de manera óptima a los requerimientos de una sociedad dinámica; los costos de transacción comienzan a aumentar porque esas instituciones ya no otorgan certidumbre y predictibilidad de comportamiento. Vislumbrar un “nuevo potencial productivo”, es decir, costos de transacción más bajos, puede incentivar la renovación de la estructura institucional, sin claridad sobre si el cambio será positivo u óptimo.

No obstante, una de las características de las instituciones es su permanencia en el tiempo. Esta característica se ha denominado la *dependencia del rumbo* o *dependencia del pasado*, que en concreto significa que las decisiones “que se toman al fundar una institución, o al iniciar la actividad de la misma, por lo general tendrán una influencia prolongada y definitiva sobre todas las decisiones consecutivas” (Parra, 2005). Es decir, cuando una institución toma determinado camino, la inercia determina, en cierta medida, la persistencia de las decisiones políticas o económicas iniciales, a pesar de los esfuerzos de los actores por modificarlas o renovarlas.

La dependencia del rumbo no implica que las instituciones no cambien, pero para hacerlo se requiere cierta interacción de distintos factores de múltiples niveles. Más bien, las instituciones se encuentran evolucionando con base en acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento, así como leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos. De esta forma, los cambios institucionales ocurren de manera punteada, de forma incremental, con la finalidad de brindar certidumbre, y generalmente son promovidos por organizaciones y/o actores que consideran que un estado diferente al de ese momento generaría más beneficio. North sostiene que “los cambios en los arreglos institucionales son consecuencias de los intentos de maximizar las utilidades” (Parado, 1998). La oportunidad de obtener utilidades a través de innovaciones institucionales se presenta cuando se producen desplazamientos exógenos de la demanda, variaciones en el costo de organizar u operar una innovación o cambios en el poder político de grupos particulares.

Para North (1993) existen dos elementos importantes para el cambio institucional: en primer lugar, el entrelaza-

miento, que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura de incentivos que proporcionan esas instituciones; y en segundo, el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades.

En resumen, el NIE permite analizar a las organizaciones e instituciones como elementos dinámicos y no estáticos, una retroalimentación que convierte a los actores en agentes del cambio, influyentes en la evolución del marco institucional, pero siempre siendo este último el rector de las reglas del juego.

Por otra parte, para explicar más detalladamente el proceso mediante el cual las instituciones cambian, el Institucionalismo Ideacional-Discursivo (IID) representa un enfoque dinámico que pone en el centro el rol de las ideas y el discurso que sostienen distintos actores (Schmidt, 2005, 2008a, 2008b, 2010 y 2011). A diferencia del NIE, el IID se centra en quién habla con quién, cuándo, acerca de qué, cómo y por qué, con el fin de mostrar cómo las ideas se generan, debaten, aprueban y, finalmente, cambian las políticas e instituciones. Parte central de la explicación del cambio es que las ideas en el discurso no sólo reflejan las normas culturales presentes, sino que también pueden servir para replantear dichas normas y crear nuevas (Schmidt, 2008a).

Lo ideacional en el IID hace referencia al aspecto subjetivo presente en todo proceso social, y comprende tanto la cognición social (creencias culturales, estereotipos sociales, ideologías, teorías científicas, etc.) como las percepciones individuales (motivaciones, deseos, sentimientos, expectativas, etc.). En este sentido, el IID no resta importancia a los actores, por el contrario, considera que están en el centro mismo de los procesos sociales (Sandoval, 2015).

Por su parte, el discurso es el proceso interactivo para transmitir dichas ideas. Este adquiere dos formas. En primer lugar, está el *discurso comunicativo* que enfatiza el uso de las ideas en el proceso de persuasión del público en la esfera política, a través de la discusión y deliberación, para convencer acerca de la necesidad y pertinencia de ciertas políticas. Por su parte, el *discurso coordinativo* se refiere al uso y la articulación de ciertas ideas por parte de los actores políticos (funcionarios, expertos, activistas, etc.), para emprender una acción conjunta en una misma dirección. A estos actores coordinados por una idea en común se les ha llamado “comunidades epistémicas”, “coaliciones”, “mediadores”, etc. (Schmidt, 2008a: 310).

El IID señala que además de la existencia de ideas innovadoras se necesitan otras condiciones para el cambio institucional. Por ejemplo, también es necesario que existan arreglos institucionales que faciliten u obstaculicen el cambio y la innovación dentro de las estructuras del gobierno (concentración y subordinación de poderes –un presidencialismo fuerte–, métodos de reclutamiento de funcionarios, medios de comunicación poco críticos, etc.). Pero, sobre todo, señala el rol fundamental de las coaliciones políticas para impulsar u obstaculizar la innovación institucional, en donde el *discurso coordinativo* tiene un rol central. Así, arreglos institucionales, como los métodos de selección de funcionarios del más alto nivel, en conjunto con el apoyo de coaliciones políticas, son los que permiten la innovación y la persistencia institucional (Farfán, 2007: 110). Estos elementos, como veremos, están presentes en la forma en que se conformó la Oficina de la Presidencia y el proceso de negociación que derivó en la firma del TLCAN.

Factores evolutivos y accidentales del cambio institucional

Como se había apuntado, en este trabajo se señala que los cambios, si bien son incrementales, también dependen de diferentes factores, a saber: por accidente, por evolución y por la intervención intencionada.

Goodin (2003: 41-42) señala que estos tres factores son, en términos generales, las formas básicas en las que las instituciones pueden surgir o transformarse a lo largo del tiempo. *Los factores accidentales* son aquellos en los cuales no juegan las fuerzas de la necesidad natural o social, ni mecanismos causales mayores que impulsen los cambios: se trata más bien de una cuestión de contingencia. *En cuanto al factor evolutivo*, se refiere a que existen ciertos mecanismos de selección que son habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de variables particulares y que, al sobrevivir en un periodo prolongado de tiempo, se pueden considerar como las mejores adaptadas. Por último, el cambio institucional *por intervención intencionada* conlleva la intervención deliberada por parte de agentes motivados por la consecución de objetivos. Estos agentes pueden ser individuos aislados o grupos organizados que promueven cambios que no necesariamente benefician a todos (o sólo benefician a algunos) o no benefician a ninguno de los actores involucrados.

Ahora bien, en el caso del cambio institucional ocurrido en México (que da muestra de una transición de un Estado relativamente proteccionista a un estado mínimo con pre-

dominancia del mercado abierto), los factores involucrados pueden desarrollarse de la siguiente forma.

Los factores evolutivos. Frente a un escenario de configuración de bloques económicos a nivel mundial, y dada su cercanías geográficas, la integración económica fue percibida como el paso lógico para los países de América del Norte, lo cual permitiría la complementariedad y el intercambio de insumos y mano de obra entre naciones. Además, debe resaltarse la importancia que fue adquiriendo la economía de Estados Unidos durante el siglo XX, llegando a convertirse en el mercado más grande del mundo, por lo que convertir a México en uno de sus principales socios comerciales resultaba de suma importancia.

Los factores accidentales. En el contexto histórico y económico, se puede destacar la quiebra, en los años setenta, del sistema monetario internacional nacido de Bretton Woods. Esto, entre otras cosas, permitió a los países miembros al Fondo Monetario Internacional (FMI) solicitar asistencia financiera aun por encima del importe total de sus cuotas, aunque con ciertas condicionalidades. También es relevante el acceso al poder de gobiernos liberales en los países centrales durante la década de los ochenta, como el de Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos; a la vez que en ese mismo periodo, en “la periferia” se agudizó la crisis de la deuda externa. Finalmente, cabe destacar que el debilitamiento del Estado de bienestar fue un factor importante que permitió el resurgimiento del liberalismo económico relegado desde 1929 (Harvey, 2007).

Además, frente a esta intensificación de la competencia comercial entre los países desarrollados, propia del neoliberalismo, y la tendencia de países menos favorecidos a la agrupación económica, en las élites de México y de otros países latinoamericanos emergió la preocupación por quedarse excluidos de la enorme corriente del comercio e inversiones mundiales. El éxito de China y de los países del Este Asiático en su proceso de reformas económicas (principalmente de apertura al exterior) mostró un escenario propicio para considerar las recomendaciones de política económica por parte de los organismos internacionales.

Estos factores accidentales dieron pauta a que el gobierno de Miguel de la Madrid, después de las recurrentes crisis de los años setenta e inicios de los ochenta, tuviera que acatar el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), elaborado por el FMI, que permitió a México tanto la posibilidad de renegociar su enorme deuda externa como ser sujeto de crédito internacional (Salazar, 2004). De hecho, el mismo gobierno de Reagan había señalado que no intervendría a favor de México ante los bancos interna-

cionales si éste no “implementaba reformas estructurales sustanciales y llegaba a un acuerdo con el FMI” (Marques y Soria, 2015: 420).

El cambio por intervención intencionada. Este trabajo se refiere principalmente a este factor, por lo cual se abordará en el apartado siguiente con la finalidad de desarrollarlo ampliamente y explicar cómo el TLCAN, lejos de ser una mera evolución en el proceso de integración o seguir las pautas de las dinámicas económicas internacionales, obedece también a una modificación institucional deliberada por actores claves del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cuyas ideas más o menos homogéneas ponían en el centro la acción del mercado y una menor intervención estatal.

Los tecnócratas: una nueva elite en el poder

En términos generales, el régimen político mexicano se caracterizó por una elevada concentración del poder político en la figura presidencial. Además, en el marco temporal en el que se firmaron los acuerdos que dieron origen al TLCAN, el Congreso estaba conformado por una aplastante mayoría alineada al presidente, lo que diluía la línea de separación entre poder Ejecutivo y Legislativo. En pocas palabras, en este periodo no existían pesos ni contrapesos efectivos que limitaran la toma de decisiones vertical característica del régimen autoritario mexicano, por lo que se impuso a los distintos actores (como a las organizaciones obreras y otros grupos populares, con escaso margen de negociación) leyes y normas contrarias a un consenso general, lo que generó expectativas de riesgo y frustración social. Así, los cambios institucionales formales se realizaron de forma relativamente rápida (Bensusán y Middlebrook, 2013: 4; Bizberg, 2015: 500).

Sin embargo, hay que señalar, de manera breve, el proceso de transición de una economía cerrada a una abierta. A pesar de que en México las contiendas electorales estaban caracterizadas por la presencia de un partido hegemónico, en el interior del partido (que actuaba como una organización de organizaciones) ocurrían una serie de confrontaciones. En efecto, en la década de los ochenta, México se debatía entre dos tipos de regímenes políticos, con ideas muy claras sobre el papel del Estado, las instituciones y la economía; uno estaba caracterizado como estatista, populista y autoritario, y otro como neoliberal, tecnocrático y relativamente menos autoritario. Esta confrontación no era gratuita, más bien era el resultado de muchos factores. Cada postura era sostenida por dos distintos grupos que disputaron el poder y que tendrían

su primera definición con el triunfo de Miguel de la Madrid (1982-1988), y en adelante poco cambiarían con la alternancia en la Presidencia en 2000 (con el triunfo de Vicente Fox en la Presidencia, 2000-2006), que ponía fin a más de setenta años de gobierno del PRI.

La nueva élite de políticos que tomó el control del Estado, conocidos como los tecnócratas, provenían de distintas dependencias económicas del gobierno que habían tomado importancia por el crecimiento del endeudamiento y la llegada de excedentes petroleros al país. Los tecnócratas de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México se perfilaron como la fracción triunfante, políticamente, y la que sacaría al país de la “irracionalidad económica”. Los tecnócratas serían funcionales a las necesidades del capital dominante en el mundo y al papel dado por los mercados a México en la nueva división internacional del trabajo (Bizberg, 2010: 30). Ninguno de estos funcionarios había sido representante popular y sus méritos fueron netamente burocráticos. Es decir, “nunca se habían ensuciado los zapatos”. Este nuevo grupo, también llamados *money doctors*, en realidad vino a sustituir gradualmente a los viejos políticos acostumbrados a ejercer influencias en las estructuras políticas del Estado y el partido (Rodríguez, 2009; Marques y Soria, 2015: 419).

La derrota de los grupos estatistas y populistas permitió a los tecnócratas neoliberales imponer, desde el poder institucional de la Presidencia (y parcialmente desde el Congreso), cambios en el régimen político y económico, adecuándolo (o alineándolo) al contexto de un mundo crecientemente globalizado y de libre circulación de capitales y mercancías. En palabras de Villafane:

Con el gobierno de Miguel de la Madrid, casi todo cambió. Frente al juego metafórico y el idealismo, se opusieron la frialdad del cálculo y una retórica mesurada y pragmática; en él se abandonaron los grandes proyectos económicos neopopulistas del pasado inmediato. El gran objetivo consistiría desde entonces en la reestructuración del Estado y sus dimensiones. Se decía que si bien no se podía abdicar de lo que el gobierno poseía, resultaba irracional pretender que el Estado abarcara más actividades indefinidamente. Se postuló restablecer el equilibrio de la economía mixta. Se empezó a hablar de la necesidad de reemplazar al Estado obeso e incapaz, por uno fuerte y eficiente, en clara alusión a los sexenios de estrategia económica, teniendo como soporte y centro de acción al crecimiento de la actividad económica del Estado (s/f).

De esta forma, desde el gobierno de Miguel de la Madrid ya no sería el Estado sino el empresariado nacional con vocación exportadora, el encargado de reactivar y llevar a cabo el nuevo impulso económico de México. Se intentaba consolidar un empresariado fuerte (dentro de la lógica del goteo) con la profundización del programa de privatizaciones y la venta de distintos activos estatales, como los bancos o las empresas de telecomunicaciones (Marques y Soria, 2015).

Una visión compartida en la Oficina de la Presidencia: la modernización mediante la apertura comercial y financiera

Para el presidente Carlos Salinas (1988-1994), intensificar los cambios institucionales orientados a la apertura económica y comercial era una prioridad. Desde su mensaje de toma de posesión del 1° de diciembre de 1988, Salinas planteó la necesidad de una nueva relación entre México y Estados Unidos, al afirmar que su administración buscaba “nuevos equilibrios con los Estados Unidos de América, ámbito de oportunidades y delicadas diferencias”, y que los retos que derivarían de esta nueva relación serían enfrentados “con el más decidido esfuerzo de acción concertada y colaboración respetuosa” (Salinas, 1998). Además, la política de achicamiento del Estado y de privatización de las empresas paraestatales, ya emprendida desde el sexenio anterior (aunque con menor intensidad), fue una prioridad para el gobierno de Salinas. Otra muestra del interés de éste en dar inicio a una cooperación económica entre México y sus vecinos del norte, fue la reunión que en noviembre de 1988 tuvo con el presidente Bush de Estados Unidos. A partir de entonces, se reunirían 10 veces a lo largo de cuatro años.

La negociación y puesta en marcha del TLCAN, tanto para lograr la liberalización comercial como para incentivar el flujo de capitales hacia México, era el proyecto más importante en la agenda de política exterior de la administración, así lo reconoció Salinas en sus informes frente al Congreso de la Unión. Para poder cumplir estas metas planteadas, Salinas tuvo que crear una estructura burocrática que estuviera comprometida con la concepción de política económica y política exterior del presidente y que a la vez la pudiera concretar y ejecutar de la mejor manera. Destaca la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), que para los fines de este documento será considerada una organización o un actor que intenta generar

un cambio institucional valiéndose del marco institucional predominante en ese momento, es decir, como un factor endógeno o de intervención intencionada que propicia el cambio. No obstante, también se abordarán, en menor medida, los factores evolutivos y los accidentales.

La finalidad de considerar a la Oficina de la Presidencia de la República, y no por ejemplo a la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es que ésta permite ver desde el centro la toma de decisiones del Presidente de la República, y que es donde convergen las ideas comunes en torno al modelo económico y comercial que dan pauta al cambio.

Antes de continuar, cabría indicar cuáles fueron los objetivos del TLCAN con la finalidad de diferenciar claramente su contraposición a una economía relativamente cerrada como había sido la mexicana hasta mediados de los ochenta. Los objetivos formalmente establecidos eran los siguientes: eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las partes; promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes; proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes; crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado (TLCAN, Artículo 102). Además, otro de los objetivos menos visibles en ese momento era evitar futuros cambios del modelo económico definido por la nueva élite en el poder desde el gobierno de Miguel de la Madrid.

A manera de paréntesis, se debe señalar que en este trabajo no se abordarán los resultados del TLCAN. Tampoco se pretende hacer un juicio sobre éstos ni sobre las creencias o ideas de los actores, que fueron un factor más que propiciaron el cambio institucional. Más bien, como quedó expuesto en los objetivos, se pretende analizar, en el marco de la teoría del NIE y el IID, el papel de la Oficina de la Presidencia de la República, los actores que la conformaban y sus ideas en el proceso de cambio institucional. No obstante, a manera sintética, se puede decir que para México “el TLCAN no ha sido ni el desastre que predecían sus opositores ni la salvación que aclamaban los que lo apoyaban” (Moreno, Rivas y Ruiz, 2005: 3).

En su primera semana como presidente, Salinas creó la OPR con el fin de centralizar, coordinar y velar por el cumplimiento de las principales decisiones presidenciales de manera más efectiva. A lo largo del sexenio, las actividades, atribuciones y funciones de esta oficina cambiarían mediante la expedición de tres acuerdos presidenciales (México, *Diario Oficial de la Federación*, 1988). Salinas consideraba que la Secretaría de Relaciones Exteriores no era suficiente para coordinar su política exterior, específicamente en el área de comercio internacional, a pesar de que ésta poseía las facultades legales para encargarse de la coordinación en esta área. Por otro lado, no sólo se consideraba que la SRE fuera incapaz de asumir la gran cantidad de metas planteadas por la administración de Salinas, sino que también una cuestión de fondo era que esta secretaría se caracterizaba por poseer a los “miembros más conservadores”, defensores de la soberanía nacional y con una visión más “romántica” de las relaciones entre naciones (Ortiz y Schiavon, 2001: 745). En pocas palabras, la SRE era un obstáculo para los grandes objetivos de la administración salinista, al no compartir sus ideas sobre cómo llevar a México a ser parte del primer mundo.

Otro de los cambios más destacados realizados en la administración de Salinas con motivos del TLCAN fueron los orientados al apoyo burocrático para la negociación del tratado. Entre ellos se encontraban la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), así como otras instancias, como la Secretaría de Relaciones Exteriores y la embajada de México en Washington. Los hombres más importantes en el proceso para la coordinación, negociación y firma del TLCAN fueron José Córdoba Montoya (encargado de la Oficina de la Presidencia) y Jaime Serra Puche (encargado de la Secofi). Santiago Oñate sustituyó a Córdoba en 1994. Además, sin menos importancia, los hombres que ocupaban la Secretaría de Relaciones Exteriores y la embajada de México en Washington eran Fernando Solana y Gustavo Petriccioli Iturbide, respectivamente.

Respecto a la conformación de este círculo de actores en torno a un proyecto común (como lo es la apertura y el intercambio comercial), en la prensa se pudo leer que era “innegable el peso específico que tuvo la política económica y el grupo que integró el gabinete económico. Es indudable que tomaron decisiones internacionales que influyeron para lo que ha pasado en el país” (Solana en Arriaga, 1994: 577).

Si bien las secretarías de Estado tuvieron cierto papel en el proceso de cambio, como se ha mencionado, también es cierto que la importancia de la Oficina de la Presidencia

de la República radica en que ésta fue el vínculo entre el titular del Ejecutivo y su gabinete en asuntos orientados a la negociación y firma del TLCAN. Además, al centrar el análisis en la OPR se puede vislumbrar con mayor detalle cuáles eran el conjunto de ideas, creencias y valores que dominaban entre los actores políticos encargados del proceso de negociación del TLCAN. De hecho, en este sentido, Córdoba señaló que “el equipo dedicó sus energías a implementar más que a conceptualizar las reformas” (Córdoba, 1994: 282). Así, la tarea de coordinación prácticamente estaba dada por la convergencia de ideas comunes sobre el rumbo que debía tomar la economía mexicana, el paso siguiente era implementarlas y llevarlas a sus últimas consecuencias.

La OPR estaba conformada por cinco gabinetes especializados, compuestos por los secretarios de Estado. A saber, estos gabinetes eran: el Económico, el Agropecuario, el de Desarrollo Social, el de Política Exterior y el de Seguridad Nacional (México, 1992, Artículo 4). En éstos se integraron las secretarías ya mencionadas y otras más, como la de Programación y Presupuesto, la de Hacienda y la Procuraduría General de la República. Además, cada uno de los gabinetes estaba coordinado por un director técnico que era responsable ante el titular de la OPR.

Un aspecto que ilustra el intento de la administración de Salinas por evitar trabar las discusiones y negociaciones del TLCAN era que la secretaría más conservadora, la ya mencionada SRE, quedó fuera del tema de las “negociaciones comerciales”. El argumento fue que este tema se trataba en el Gabinete de Economía y no en el de Política Exterior, como cabría esperar de un tratado internacional.

La importancia de la OPR era tal que se ha destacado que “durante el gobierno de Salinas, las decisiones políticas más importantes fueron tomadas dentro de estos gabinetes especializados” (Ortiz y Schiavon, 2001). En este sentido, también se ha señalado que “este órgano funcionó como el brazo derecho del presidente y llegó a tener tanto poder que el titular de esta oficina fue bautizado por la prensa como el *vicepresidente*”, lo que a la larga despertó fricciones entre los distintos actores políticos.

La gran capacidad de decisión y ejecución de la OPR se sustentaba en funciones asignadas legalmente, las cuales eran, entre otras: realizar y coordinar, en los términos de acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal; hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales; verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia; coordinar y

llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos, etc. Además, se establecía que “los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes” (México, 1992).

En el caso del Gabinete Económico, Córdoba Montoya señala que se reunía por lo menos una vez a la semana, siendo encabezado por el presidente Salinas. Además, menciona que en estas reuniones de gabinete se tomaron cerca de mil seiscientos acuerdos “confidenciales”, “de los cuales 95 por ciento fueron puestos en práctica” (Córdoba, 1994). La fluidez con la que se llegaban a acuerdos y a su implementación permite apreciar la relativa homogeneidad, entre los distintos actores implicados, de la concepción o ideas en torno a la política económica y, principalmente, la política comercial.

Sin embargo, la dependencia encargada de las negociaciones del TLCAN fue la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), que sustituyó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la cual, en un principio, le correspondía por ley coordinar, aprobar y firmar los tratados internacionales. Este desplazamiento obedeció al supuesto conservadurismo y nacionalismo predominante en la SER, que, en la visión de Salinas, era un obstáculo para el proceso de acuerdos. De tal forma que entre 1985 y 1993, la Secretaría de Relaciones Exteriores estuvo regida por tres reglamentos y sus facultades fueron restringidas a tan sólo poder “opinar, en la esfera de competencia de la Secretaría, sobre la procedencia de suscribir los tratados internacionales que impliquen compromisos para el Gobierno de México y sobre la conveniencia de denunciarlos o darlos por terminados [, y de] opinar, en la esfera de competencia de la Secretaría, sobre la conveniencia de celebrar acuerdos internacionales, formulando el dictamen de procedencia [...]” (México, *Diario Oficial de la Federación*, 1993: art. 9 fraccs. VI y VII). En definitiva, la SRE fue completamente limitada en sus facultades para poder decidir en lo referente al TLCAN, y la Secofi pasó a ser la encargada de las atribuciones de coordinación y ejecución de la política económica exterior mexicana, especialmente en el área comercial.

En cuanto a la Secofi, esta dependencia también se rigió por tres reglamentos distintos entre 1988 y 1994, aglutinando algunas facultades de la SRE y de la Secretaría de Economía. Con esto, la finalidad de Salinas era forta-

lecer la presencia institucional de esta dependencia en materia de comercio interior y exterior, en la industria y la inversión extranjera. Además, la Secofi sufrió una severa reestructuración, pasando de 28 unidades a 19, pues lo que se buscaba era librarla de tareas menos prioritarias para la administración de Salinas, así como homogeneizar al personal en términos de una clara especialización en economía y comercio internacional. De tal forma que, como comentan Ortiz y Schiavon (2001), “el secretario y los subsecretarios a cargo de los asuntos de comercio y finanzas internacionales contaban con grados de doctorado en economía de las universidades estadounidenses más prestigiadas [sic] y se rodearon de especialistas en economía que compartían ampliamente sus puntos de vista”. En este sentido, las modificaciones de los reglamentos ilustran que ciertos arreglos institucionales facilitan la innovación dentro de las estructuras del gobierno, a través de métodos de reclutamiento de funcionarios que garantizan cierta homogeneidad en las ideas respecto al rumbo económico y comercial de país.

Por motivos de brevedad, quedan sin mencionarse las subsecretarías de la Secofi, y las direcciones derivadas de ésta; también, se omite explicar más a profundidad los reglamentos de la SRE y de la Secretaría de Economía. Sin embargo, se puede decir que el proceso de cambio dirigido por Salinas de Gortari a través de la Oficina de la Presidencia de la República fue relevante y destacable, independientemente de los resultados y el contenido del TLCAN, debido a que se concretó en un plazo no mayor a 4 años (desde el 5 de febrero de 1991 cuando iniciaron las negociaciones formales hasta el 1° de enero de 1994 que entró en vigor).

Finalmente, reviste gran importancia las consideraciones hechas por Córdoba Montoya al respecto, al señalar que al “proceder con las reformas, un presidente y su equipo económico deben compartir su visión del futuro y un diseño general de política [porque] la homogeneidad de puntos de vista al interior del gabinete económico es un elemento clave para el éxito en la implementación de una reforma” (Córdoba, 1994: 282). En este sentido, de manera indirecta, Córdoba señala la importancia de las ideas compartidas en torno a un modelo económico y la apertura comercial para actuar coordinadamente para la consecución de un objetivo común: la firma del TLCAN.

Comentarios finales

En este trabajo se revisaron brevemente algunos de los conceptos más importantes del Nuevo Institucionalismo

Económico y el Institucionalismo Ideacional Discursivo, con los cuales se ilustró que la transición de una economía relativamente cerrada a una abierta es resultado de tres factores determinantes: evolutivos, accidentales y por intervención intencionada. Entre los *factores de evolución* que propiciaron el cambio institucional se encuentran: la cercanía geográfica con Estados Unidos y que tradicionalmente el comercio de México ha estado centrado en éste (Suárez, 2008). Entre los *factores externos o accidentales* destacan el acceso al poder de gobiernos liberales en Reino Unido y Estados Unidos en los ochenta; el alza de los precios del petróleo y las fluctuaciones económicas internacionales que repercutieron en la economía mexicana; y las subidas de los tipos de interés y restricciones de flujos externos de capital y los organismos financieros internacionales. Y entre los factores de carácter endógeno o por *intervención intencionada* se encuentran: los tecnócratas nacionales (bien definidos ideológicamente) que actuaron de manera intencionada como activos promotores de la mundialización económica.

Los tres son importantes, sin embargo en este trabajo se puso el foco sobre la *intervención intencionada*, pues permite explicar que, en cierta medida, el cambio ocurre por la interacción de organizaciones o actores dentro de unas instituciones ya establecidas. La organización más importante en esta transición fue la Oficina de la Presidencia de la República, pues era la encargada de coordinar a todas las demás dependencias del Ejecutivo Federal. Además, esta organización también representaba la concepción particular del Estado y la economía de distintos individuos, como Salinas de Gortari, Serra Puche y Córdoba Montoya. Finalmente, ilustramos que las instituciones son los mecanismos hechos a imagen y semejanza de las ideas que sostienen distintos actores políticos para hacer que el mundo se adecue a ellas.

Por otra parte, no es casual que frente al deterioro real del modelo de sustitución de importaciones un grupo formado en universidades extranjeras planteara una interpretación distinta de la realidad y acciones normativas para “mejorar” su desempeño. Muchos de los actores involucrados tienen estudios en el extranjero: Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Serra Puche, Luis Donald Colosio, Ernesto Zedillo, Pedro Aspe, José Ángel Gurría, Guillermo Ortiz y Francisco Gil Díaz, entre otros. Fue un proceso de cambio generacional donde los políticos viejos daban paso a políticos más jóvenes con ideas distintas, explicadas por este mismo cambio generacional, por los orígenes disciplinarios y por sus estudios en el extranjero.

Es reconocido que durante los ochenta y noventa los políticos mexicanos formados en ciencias políticas, derecho y administración dieron paso a los formados en la disciplina económica. Por otro lado, sus estudios en el extranjero les permitieron reestructurar sus categorías y reformular, si acaso reforzar, sus ideas con las cuales interpretaban la realidad y pretendían ordenarla. La Oficina de la Presidencia de la República y las demás secretarías de Estado involucradas en las negociaciones del TLCAN reunían a actores que mantenían una interpretación compartida del mundo, por lo que la fricción entre ellos fue relativamente mínima (Babb, 2003).

Finalmente, cabe señalar que cuando las teorías (sea monetarias, keynesiana, etc.) se asumen de forma dogmática, surge el problema de concebir la interpretación del mundo como cierta y verdadera, y a las instituciones que se derivan de las ideas como leyes naturales que están por encima de los hombres, y no como lo que son: una interpretación temporalmente cierta que hacen los hombres para garantizar niveles bajos de incertidumbre. En este sentido, tampoco se debe pasar por alto que, como señala North (1994: 15; 2000), las teorías (y en general las ideas y creencias) no sólo intentan explicar de manera más o menos organizada e integrada el mundo que nos rodea, sino también establecer cómo se debería ordenar el mundo.

Referencias

- Arellano Gault, D. y Lepore, W. (II semestre de 2009). “Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea”. *Gestión y Política Pública*, XVIII(2), 253-305.
- Arriaga, V. (octubre-diciembre de 1994). “El manejo de las relaciones con Estados Unidos 1990-1994”. *Foro Internacional*, 34(4 [138]), 572-591.
- Ayala, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*. México: Porrúa.
- Córdoba, J. (1994). “Mexico”. En Williamson, J. (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Peterson Institute.
- Babb, S. (2003). *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: FCE.
- Bensusán, G. y Middlebrook, K. J. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: Flacso/UAM-X/Clacso.
- Bizberg, I. (2010). “Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia”. En *Los grandes*

- problemas de México. *Movimientos sociales*, 6. México: El Colegio de México.
- Bizberg, I. (2015). "Tipos de capitalismo y sistemas de protección social". En Bizberg, I. (ed.), *Varietades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, DF: El Colegio de México.
- Enciclopedia, L. G. (s.f.). *Bretton Woods*. Recuperado en marzo de 2011 de <<http://www.economia48.com/spa/d/bretton-woods/bretton-woods.htm>>.
- Farfán M., G. (2007). "El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales". *POLIS*, 3(1), 87-124.
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Marques, J. y Soria, V. (2015). "El problema del tipo de cambio y la posibilidad de revertir la desindustrialización". En Bizberg, I. (ed.), *Varietades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, DF: El Colegio de México.
- México (7 de diciembre de 1988). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado en marzo de 2011 de <http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206408&pagina=4&seccion=0>.
- México (5 de junio de 1992). *Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República*. Recuperado en marzo de 2011 de <[http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/79/3.htm?s=iste](http://infojuridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/79/3.htm?s=iste)>.
- México (3 de marzo de 1993). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado en marzo de 2011 de <http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=203502&pagina=7&seccion=0>.
- Moreno Brid, J. C., Rivas Valdivia, J. C. y Ruiz Nápoles, P. (junio-diciembre de 2005). "La economía mexicana después del TLCAN". *Revista Galega de Economía*, 14(001-002).
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- North, D. (julio de 1994). "Economic Performance through Time". *The American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- North, D. (primer semestre de 2000). "La evolución histórica de las formas de gobierno". *Revista de Economía Institucional*, 2(002), 133-148.
- Ortiz Mena, A. y Schiavon, J. (2001). "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000)". *Foro Internacional*, 41(4 [166]), 731-760.
- Parado, G. (septiembre de 1998). *Laissez-Faire*, (9), 13-32.
- Parra, J. (Otoño de 2005). "Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político". *Política y Cultura*, (24), 31-61.
- Pleyers, G. (2010). "El altermundismo en México. Actores, culturas políticas y prácticas contra el neoliberalismo". En *Los grandes problemas de México. Movimientos sociales*, 6. México: El Colegio de México (361-395).
- Rodríguez Araujo, O. (octubre-diciembre de 2009). "México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político". *Andamios* [online] (150), 21-88.
- Salazar, F. (julio-agosto de 2004). "Globalización y política neoliberal en México". *El Cotidiano*, 20(126).
- Salinas, G. C. (1° de diciembre de 1998). *Discurso de toma de posesión*. Recuperado de <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1988_67/Discurso_de_Toma_de_Posei_n_de_Carlos_Salinas_de_74_printer.shtml>.
- Sandoval, B. (2015). "Tensiones entre la condicionalidad del Oportunidades y las ideas de responsabilidad y reciprocidad que le subyacen". *Estudios Sociológicos*, XXXIII: 97.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organizations*. EU: Doubleday Currency.
- Suárez, E. M. (julio-septiembre de 2008). "El papel de las instituciones en el cambio económico de México y México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político". *Revista Latinoamericana de Economía*, 39(154), 37-59.
- Villafane López, V. (s.f.). *La transición de México a fin del siglo* (ITESM, Campus Monterrey). Recuperado en marzo de 2011 de <<http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/ri-802/lecturas/lecvmx108.html>>.
- Schmidt, V. (2011). "Give Peace a Chance: Reconciling the Four (not Three) New Institutionalisms". En Béland, D. y Henry, R. (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. Nueva York: Oxford University Press (47-64).
- Schmidt, V. (marzo de 2010). "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism' ". *European Political Science Review*, 2(1), 1-25.
- Schmidt, V. (2008a). "Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 303-326.
- Schmidt, V. (2008b). "From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Institutional Change in Political Economy". Encuentro Annual Apsa 2008 Annual Meeting, Hynes Convention Center, Boston. Recuperado en junio de 2013 de <http://www.allacademic.com/meta/p278339_index.html>.
- Schmidt, V. (2005). "Institutionalism and the State". En Hay, C., David, M. y Lister, M. (eds.), *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave.

Transparencia y responsabilidad gubernamental en México a 100 años de la Constitución Política Mexicana

Ramiro Daniel Sánchez Gayosso*

Este artículo da cuenta de los 100 años de vida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se han gestado dos procesos específicos de responsabilidad gubernamental. El primero fue una vieja práctica adoptada de la Constitución de 1857 que fue formalizada con el paso de los años como una forma de transparencia y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo: el estado de la administración pública de la nación a través del informe presidencial. Por otro lado, tenemos el conjunto de disposiciones legales que se han establecido desde 2002 tanto en la Constitución como en leyes reglamentarias para hacer más responsable al Ejecutivo, Legislativo y Judicial ante los ciudadanos: las leyes e instituciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Introducción

Hoy en día la conformación gubernamental a partir de la decisión popular y la pluralidad política en un gobierno instaurado es pieza fundamental que se espera en una democracia. Un gobierno que basa su conformación en las decisiones de la mayoría de su población, que cuenta con una representación política plural y que se nutre de la participación social en los asuntos públicos es un gobierno abierto y transparente ante sus ciudadanos. Pensar eso hace 100 años resultaba una tarea difícil y fue por ello que la Constitución de 1917

no contempló tal forma de relación agente-principal en su propio cuerpo normativo.

La Constitución de 1917 es y fue producto del acto revolucionario de 1910, que culminó con la instauración de un nuevo marco normativo específico y representativo de las diversas demandas políticas, económicas y sociales de la época. Este nuevo cuerpo de normas expresadas en lo que sería la nueva Constitución política del país implementó en su texto toda una nueva gama de disposiciones legales para proteger los intereses de los grupos representados en el constituyente de 1917. Sin embargo, con el paso de los años y el cambio político y social en el país, la misma Constitución se ha tenido que reformar de forma constante para incluir las nuevas demandas que se han ido expresando a lo largo del tiempo.

Si bien en la Constitución de 1917 se retomó como forma de gobierno la ya existente (la presidencial) y como forma de elección de su titular se conservó el voto popular de forma directa, así como la conformación de los otros dos contrapesos del Estado, este cuerpo normativo no estableció los parámetros de acción ni de participación de la ciudadanía en el funcionamiento de su gobierno. En otras palabras, se dejó de lado la participación ciudadana en la auditoración y supervisión de sus autoridades.

Las diversas demandas por una apertura gubernamental y una responsabilidad del gobierno ante sus electores fueron dándose de manera paulatina y gradual durante todo el siglo XX, y será hasta el siglo XXI que éstas lleguen a verse materializadas en el mismo texto constitucional.

* Político, doctorante en Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos, labora en la Universidad de Guanajuato, Campus León. E-mail <ramiro.sanchez@flacso.edu.mx>.

En 100 años de vida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han gestado dos procesos específicos de responsabilidad gubernamental. El primero fue una vieja práctica adoptada de la Constitución de 1857, que fue formalizada con el paso de los años como una manera de transparencia y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo: el estado de la administración pública de la nación a través del informe presidencial. Por otro lado, tenemos el conjunto de disposiciones legales que se han establecido desde el 2002 tanto en la Constitución como en leyes reglamentarias para hacer más responsable al Ejecutivo, Legislativo y Judicial ante los ciudadanos: las leyes e instituciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Como se mostrará a lo largo de este texto, si pensamos la responsabilidad gubernamental como una línea continua, ambos procesos se encuentran en extremos y no son complementarios como se esperaría: el informe presidencial del siglo XX era una mera simulación de transparencia y rendición de cuentas en el país sin implicaciones políticas o legales ante lo que año con año se entregaba al Congreso de la Unión; por otro lado, el entramado normativo en materia de transparencia y rendición de cuentas del siglo XXI es un conjunto de bases legales e institucionales para que tanto los ciudadanos como los contrapesos del Estado puedan hacer más responsable y eficiente al gobierno mismo.

El objetivo de este artículo es mostrar el panorama del estado de la transparencia y la responsabilidad gubernamental presentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 al 2017, es decir, durante sus primeros 100 años de vida. Para ello, este texto se divide en dos grandes apartados: el primero es el referente a los mecanismos de transparencia y responsabilidad establecidos en la Constitución de 1917 y su desarrollo durante todo el siglo XX, como fueron el llamado “informe presidencial” como acto protocolario que servía para presentar las cuentas nacionales del año que terminaba. En esta sección se presenta una breve historia de su instauración y formalización, los diversos rubros que abarcaba este acto gubernamental, así como la nula incapacidad política y normativa para hacer rendir cuentas al presidente sobre lo entregado; acciones que terminarían derivando en su desgaste hasta el punto de realizar una reforma constitucional para eliminar el acto protocolario al inicio de sesiones del Congreso de la Unión.

En un segundo apartado, se muestra el nuevo orden legal basado en una ley específica que derivó en una reforma constitucional para incluir la transparencia como mecanis-

mo de responsabilidad del gobierno. Sobre este aspecto, se presentan las diversas transformaciones legales en el país desde 2002 en búsqueda de una mayor rendición de cuentas y participación ciudadana y las instituciones creadas con este fin. Por último se encuentra el apartado de conclusiones en donde se hace un balance de la situación durante estos 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mecanismo de transparencia y responsabilidad en el siglo XX

La lucha revolucionaria de 1910 tuvo su origen por causas políticas y sociales. Cada una de éstas se trató de rescatar y plasmar en la nueva Constitución mexicana que habría de dar vida al nuevo orden político, social y económico del país. Así, la lucha por la tierra y el trabajo que se dio durante la Revolución y que encabezaron diversos actores y grupos sociales del momento, fueron demandas que se reconocieron a partir de la incorporación de derechos sociales en diversos artículos constitucionales. A su vez, las principales demandas políticas que encabezó el grupo liderado por Francisco I. Madero, que pedía el cambio en el régimen político a través del cese de la reelección presidencial y el reconocimiento al sufragio popular, fueron retomadas como derechos políticos que trataría de dárselos vida desde el mismo texto constitucional.

Sin embargo, ningún grupo social o político exigió durante este acto disruptivo del orden político y social del país la instauración de un régimen o de un gobierno transparente y responsable ante quienes lo eligen y ante quienes son su contraparte en el interior del Estado. A pesar de la inexistencia de esta demanda durante el proceso revolucionario vivido en el país y de la expresión directa de un derecho de exigibilidad en la Constitución misma, el constituyente de 1917 dispuso un primer acercamiento a lo que podríamos interpretar como un acto de *accountability* o de rendición de cuentas matizado y en ciernes al adoptar lo dispuesto desde 1857, conocido como el informe presidencial para dar certeza de las cuentas y estado del país.

Si por rendir cuentas entendemos la obligación de los políticos y los funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas, y la capacidad de sancionar a funcionarios y políticos si violaron sus deberes públicos, entonces podríamos suponer con justa razón que el informe presidencial instaurado en la Constitución de 1917 era un acto naciente de rendición de cuentas por parte del Presidente de México.

El estado que guarda la nación: el informe presidencial

Hablar en México de la presentación de las cuentas oficiales del país es referirse al informe presidencial que año con año se había llevado a cabo de forma constante desde 1917 hasta el segundo informe del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2008. Esto es, durante 90 años se dio de forma ininterrumpida una práctica gubernamental encabezada por el titular del mismo, como un mecanismo de responsabilidad ante los ciudadanos y ante sus contrapesos estatales.

Sin embargo, dicha práctica no fue novedosa ni exclusiva de la Constitución de 1917, ésta data del texto constitucional de 1857 aunque de forma más sencilla y somera. La presentación de las cuentas nacionales ante el Poder Legislativo y la sociedad mexicana que habría elegido a ese gobierno encuentra dos formas de entenderse en cada Constitución.

La Constitución de 1857 en su Artículo 63 establecía una interacción simple entre el Ejecutivo y el Legislativo al pedir que “A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857: Artículo 63). Aunque la interacción entre poderes se vea limitada a un simple acto protocolario en tono discursivo más que de cuestionamiento real y señalamiento de faltas durante su administración, lo establecido en 1857 sentaría una primera base en busca de una mayor responsabilidad del gobierno en el manejo de la administración del Estado, la cual sería retomada y modificada en el texto constitucional de 1917.

El constituyente encargado de redactar las nuevas normas legales que darían cuerpo y forma al Estado mexicano a partir de 1917, decidió mantener el acto protocolario de su predecesor de 1857, pero con una salvedad, la presentación del informe del estado de la nación debería ser por escrito.

El Artículo 69 constitucional señalaba específicamente que “A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarda la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesarias su convocación, y el asunto o asuntos que ameritan una resolución perentoria” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917: Artículo 69).

Bajo esta premisa, el 1° de septiembre de 1917, el entonces presidente de México, Venustiano Carranza, daba inicio a la práctica que sería recurrente durante más de 90 años en el país y que se llegaría a convertir de manera informal en “el día del presidente”. Durante su mensaje ante el Congreso de la Unión, Carranza presentó los primeros resultados de su mandato que había iniciado apenas cinco meses atrás (mayo de 1917) y que se dividió en seis partes generales: Secretaría de Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Justicia, Universidad y Bellas Artes y Salubridad Pública (*Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 1917: número 1).

Sobre la “Secretaría de Estado”, Venustiano Carranza estructuró esta área a partir de 1) los negocios exteriores en donde hizo referencia a las relaciones del México venido de la Revolución con el resto del mundo y 2) los negocios interiores en donde presentó a grandes rasgos los retos y avances en el restablecimiento de la justicia, del sistema electoral, del sistema de administración pública y las dependencias a su cargo, la relación del gobierno federal con los Estados, así como temas diversos sobre alimentación y trabajo. En cuanto a la “Hacienda y Crédito Público”, desarrolló la política económica del país, el gasto fiscal y el uso de las finanzas públicas de manera detallada desde los gastos del gobierno, las reservas metálicas y los billetes en circulación, así como los pendientes de revisión de las cuentas del periodo preconstitucional. “Guerra y Marina” implicó para él la reorganización del Ejército, que estaba formado por civiles armados durante la Revolución y el numeroso excedente de jefes, oficiales y generales, así como por la inexistencia de legislación sobre el Ejército. Sobre la “Justicia”, el presidente Carranza abordó la estructuración de la Procuraduría General de la República y la tarea del Ministerio Público en el restablecimiento de la justicia en el interior del país. Sobre la “Universidad y las Bellas Artes”, se enfocó en la creación de la UNAM y en su dotación de inmuebles adecuados para llevar a cabo sus funciones de máxima casa de estudios del país, refiriéndose a la educación superior impulsada por esta universidad, pero no a la educación básica ni media superior en el resto del país; por su parte, las Bellas Artes para Carranza significó la cristalización de “las aspiraciones largo tiempo acariciadas por los grupos cultos del país”, con la intención de fomentar y divulgar el arte en el país entero. En cuanto al último rubro, Salubridad Pública, el principal énfasis de su mensaje giró en torno al combate de enfermedades como el tifo y sitios de contagio o casas insalubres.

Este primer intento de un titular del ejecutivo mexicano por presentar de manera formal las acciones emprendidas por su administración dio la pauta para que los siguientes presidentes llevaran a cabo el mismo ejercicio establecido por la Constitución, pero con las modificaciones que consideraron pertinentes al momento de presentar los temas sobre los que querían hablar.

En el siguiente cuadro se muestran los principales temas que han abordado los presidentes al presentar su informe de gobierno como lo había dispuesto el Artículo 69 constitucional. Los datos presentados detallan solamente los tópicos del primer año de gestión de cada mandatario desde 1917 hasta 2013.

Cuadro I																	
Principales temas en los informes presidenciales																	
Presidente/Temas o ejes	Política interior	Política exterior	Hacienda	Guerra (Ejército) y Marina	Agricultura	Obras públicas	Salud	Pobreza/ desigualdad	Educación	Seguridad pública	Industria, comercio y trabajo	Elecciones y partidos políticos	Política económica	Petróleo y electricidad	Turismo	Desarrollo regional	Desarrollo urbano
V. Carranza	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
De la Huerta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
A. Obregón	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
P. Elías Calles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
E. Portes Gil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
P. Ortiz Rubio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x	x	x	x
A. L. Rodríguez	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x
L. Cárdenas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x
M. Ávila Camacho	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x	x
M. Alemán Valdés	✓	✓	x	x	x	✓	✓	x	✓	x	X	x	✓	x	x	x	x
A. Ruiz Cortínez	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	X	✓	x	✓	✓	✓	x	x
A. López Mateos	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	X	✓	x	x	✓	✓	x	x
G. Díaz Ordaz	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	X	✓	x	✓	✓	✓	✓	x
L. Echeverría	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
J. López Portillo	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
M. de la Madrid	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
C. Salinas	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x
E. Zedillo	✓	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
V. Fox	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
F. Calderón	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
*E. Peña Nieto	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes presidenciales de diversos años.

Como bien se puede apreciar en el Cuadro 1, cada presidente en turno decidió dar a conocer año con año diferentes tipos de información. Si bien al principio se siguieron los parámetros que Venustiano Carranza había establecido en su primer informe de gobierno, la inclusión y exclusión de temas fue constante conforme cambiaban las administraciones federales. Este hecho se debió exclusivamente al contexto que cada presidente vivía y que se veía determinado por factores de tipo político, económico, social, así como internos y externos de México.

Mientras que en las primeras administraciones posrevolucionarias y constitucionales (1917 a 1936) los tópicos de los que un presidente daba cuentas giraban en torno a la política interior y exterior del país, a la hacienda, las obras públicas, la salud, la educación, la industria y el papel del Ejército y la marina, con el paso del tiempo y con el apaciguamiento político y militar en el país, los temas como la política económica, el petróleo, el turismo y el desarrollo regional tomaron mayor relevancia en las décadas de 1940 a 1970, siendo éstos los más recurrentes durante el acto informativo de cada presidente en su primer año de administración.

La oposición política que ya nacía y empezaba a presionar con fuerza hizo que desde la administración de Luis Echeverría se incluyera el tema de los procesos electorales y la garantía que el gobierno federal les daba a ellos, así como a los partidos políticos para poder competir en condiciones de equidad. Sobre este punto, la información que presenta el entonces presidente Vicente Fox en su primer informe de gobierno es la que más detalla la participación política, las instituciones garantes de la democracia en el país y el pleno estado de democracia que se vivía en ese entonces.

Es necesario destacar que la pobreza y desigualdad en el país no fueron temas importantes para los gobiernos posrevolucionarios y en gran parte durante el siglo XX, será hasta la llegada de Miguel de la Madrid (y en adelante) que se reconozca que en el país existen condiciones de desigualdad social y de pobreza en gran parte de la población mexicana y que se empiecen a destinar recursos para combatir estos males. De la misma manera, los temas de seguridad pública aparecen en la agenda presidencial desde Miguel de la Madrid como un tema recurrente.

Las dos últimas administraciones (Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto¹) muestran un abanico amplio de

¹ Aunque el presidente Enrique Peña Nieto ya no fue parte de este formato de transparencia gubernamental conocido como informe de

temas y líneas de acción que cada uno de ellos emprendió y sobre los que dieron información al respecto. Inclusive, los contextos bajo los que se desarrollaron ambas administraciones llevaron a que el presidente diera cuenta sobre las fuerzas armadas y lo que éstas desencadenaron, como las violaciones a derechos humanos.

Aunque desde 1917 se ha dado de forma contante una presentación de las cuentas nacionales y de las acciones emprendidas por el gobierno en diversos rubros, estas acciones no dejan de ser actos de transparencia y responsabilidad gubernamental limitada y controlada por el Ejecutivo. Durante más de 85 años, la Constitución permitió una cultura de la secrecía² en donde el presidente de la República podía dar a conocer la información que él consideraba pertinente. No existían mecanismos para poder acceder a la información gubernamental y su contrapeso, el Legislativo, se encontraba controlado por el partido en el gobierno.

Modificaciones a la práctica centenaria

La instauración de esta actividad desde el primer informe de Venustiano Carranza en 1917, fue una práctica recurrente y común que se llegó a conocer como “el día del presidente” y que pasó de ser un informe de sus labores como mandatario del país, a un día de festejo por su labor desempeñada durante el año en turno. Sin embargo, este acto de transparencia y responsabilidad gubernamental limitada y controlada no se mantuvo inalterable en el tiempo desde 1917.

El Artículo 69 constitucional que dio vida al informe presidencial tuvo tres reformas importantes: la del 24 de noviembre de 1923, la del 7 de abril de 1986 y la del 15 de agosto de 2008. Las tres quedaron como se muestra en el Cuadro 2.

gobierno y desde que tomó posesión no asistió a la Cámara de Diputados para presenciar la instalación del Congreso y dar a conocer la información del país, se incluyó en la lista solamente como comparativo en los temas que presentó como prioritarios de su administración en el primer año de gobierno.

² Hablar de la cultura de la secrecía no es terminológicamente válido; sin embargo, en la cultura política y social de México, la secrecía hace referencia a guardar información en secreto, práctica constante que se daba durante los gobiernos federales y locales durante todo el siglo XX.

Cuadro 2
Reformas al Artículo 69 constitucional

<i>Artículo 69 original</i>	<i>Reforma del 24 de noviembre de 1923</i>	<i>Reforma del 7 de abril de 1986</i>	<i>Reforma del 15 de agosto de 2008</i>
A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.	A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá al Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.	A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá al Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.	A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

Fuente: Elaboración propia.

La reforma de 1923 al Artículo 69 constitucional deslindaba al presidente de asistir a la instalación de las sesiones extraordinarias del Congreso, pero seguía manteniendo la obligación de presentar un informe sobre el estado general de la administración pública del país (*Diario Oficial de la Federación*, 1923: Sección Única). La reforma de 1986 mantuvo en los mismos términos que la reforma de 1923 había realizado al Artículo 69 constitucional, lo único que cambió fue la redacción del mismo, donde se agregaron signos de puntuación (comas) al texto que podrían darle otro sentido (*Diario Oficial de la Federación*, 1986: Sección Única).

Fue la reforma de 2008 la que tuvo mayores implicaciones en materia de responsabilidad política presidencial, ya que además de seguir entregando el informe sobre la administración a su cargo, se le facultaba al Congreso para poder requerir una ampliación de la información entregada por el Presidente al Congreso; inclusive, el mismo Legislativo se autofacultó para poder citar a comparecer a los miembros del gabinete legal y ampliado del presidente en turno respecto al informe de labores entregado (*Diario Oficial de la Federación*, 2008: Primera Sección). Con esta

misma reforma se corrigió la redacción del Artículo 69 constitucional para darle el sentido correcto al mandato legal.

La modificación mayor a esta práctica obedece a las condiciones políticas y sociales que se vivían en el país después del proceso electoral de 2006, que llevaron a Felipe Calderón a la Presidencia de la República. El enfrentamiento constante entre el partido en el poder (Partido Acción Nacional) y la izquierda como oposición generó que en el interior del Congreso se diese un constante enfrentamiento entre estas dos fracciones políticas, lo cual impedía que el presidente pudiese dirigirse desde esa tribuna y dar a conocer su mensaje con motivo de la entrega del ejercicio público a su cargo. Para el II informe de Felipe Calderón se dio por concluido el “Día del Presidente”, aunque esto no implicaba que dejaría de entregar un balance por escrito del estado de la administración pública del país. Lo único que culminó fue el acto de asistir al inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso.

El cese de este acto protocolario de transparencia y responsabilidad por parte del gobierno, que siempre había estado en control del mismo presidente y era él quien

ponía el límite de apertura de la información, no implicó un retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas del Ejecutivo en el país. Este acto, que ahora sólo se realiza por escrito y es auditable por el Congreso, también puede ser conocido, supervisado y auditado por la misma sociedad que desde 2002 cuenta con los mecanismos legales para conocer de manera profunda lo que hace y gasta el gobierno que se ha autodesignado. Las leyes en materia de transparencia y la reforma constitucional al Artículo 6° constitucional fueron el paso siguiente en ese camino de una construcción de un sistema integral de rendición de cuentas en el país que podemos reconocer su punto de partida en esa práctica constitucional conocida como “el estado general que guarda la administración pública del país” o “informe de gobierno”.

Normatividad en materia de transparencia y responsabilidad del gobierno en el siglo XXI

La obligación constitucional de entregar un informe sobre las cuentas del país por parte del presidente no resultaba satisfactoria desde el punto de vista de la teoría de la rendición de cuentas. Una práctica que puede ser manipulada por aquellos que deben someterse a ella misma no puede considerarse legítima y mucho menos dársele el sentido que buscaría tener. Así, aunque existiese un mandato constitucional, los informes de gobierno de cada año sólo abonaban a la cultura de la secrecía que se vivía en el país, donde el gobierno podía proporcionar la información que él considerara conveniente para sus intereses, mientras que aquella que pudiese ser perjudicial tanto para el gobierno como para el presidente mismo, lo mejor era mantenerla en secreto. Al menos esta situación privó en el país hasta 2002, cuando aparece un nuevo marco legal que terminaría empoderando al ciudadano para hacer exigible el acceso a la información gubernamental.

El 30 de abril de 2002, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) y el 11 de junio del mismo año, Vicente Fox Quesada, en su calidad de presidente de la República, hizo la promulgación de la ley (*Diario Oficial de la Federación*, 2002: Primera Sección) y su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. El objetivo de esta ley era muy simple: hacer visibles las actividades del gobierno federal y sus funcionarios, así como permitir a los ciudadanos el acceso a la información vinculada con sus autoridades.

La creación de una ley de este tipo, vinculante a los servidores públicos del ámbito federal y modelo para los demás órdenes y niveles de gobierno, se dio en un contexto en particular que se vivía en el país: la primera alternancia política en México. La transición a la democracia en la que México estuvo involucrado durante años culminó con la elección de un partido diferente en el poder. Dicha alternancia hizo posible que diversas fuerzas sociales hicieran presión para que las demandas de apertura gubernamental y transparencia en la función pública se viesen materializadas con la llegada de un nuevo partido diferente al que gobernó por más de siete décadas.

La primera ley de transparencia de 2002 tendrá dos modificaciones, una en 2007 y una cirugía mayor en 2014 que llevaría a la eventual implementación de una ley general de transparencia. El tejido legal que se ha realizado desde 2002 en materia de transparencia y rendición de cuentas ha sido la base de una ciudadanía más participativa e involucrada en los asuntos de su gobierno, al menos teóricamente hablando.

La creación de una ley de transparencia vía el acceso a la información trajo consigo modificaciones notables en el comportamiento de los funcionarios públicos. La adecuación de sus prácticas y su forma de operación fueron alteradas ante el escrutinio público y la observación constante de los medios de comunicación y la sociedad en general, que ahora contaban con una herramienta legal para conocer mejor el actuar del gobierno federal.

Además de los cambios actitudinales que pudiesen verse afectados por la creación de leyes de transparencia, un cambio fundamental que derivó de este proceso político y social fue la creación de una instancia ajena al gobierno, cercana a los ciudadanos y parte fundamental del estado democrático naciente: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Siguiendo el modelo del órgano electoral, en México se creó una instancia especializada en el tema de transparencia y acceso a la información que sería la encargada de velar por el cumplimiento de la ley y que con el paso del tiempo se convertiría en garante de un derecho humano (el acceso a la información) y la principal pieza generadora de rendición de cuentas en el país.

De esta manera, la búsqueda de la responsabilidad gubernamental se centró en dos grandes pilares que desde 2003 la han tratado de hacer funcionar: en una ley de transparencia y acceso a la información y en un órgano autónomo garante. Estos dos centros de responsabilidad han evolucionado desde 2003 a tal grado de convertirse

en leyes más amplias y rigurosas y en un órgano garante constitucionalmente autónomo. Ambas piezas del andamiaje democrático mexicano resultan fundamentales hoy en día para entender una democracia más allá de meros actos electorales en donde los servidores públicos, los gobernantes y la clase política en general son capaces y están obligados a dar cuenta de sus actos. Al menos en el texto, la ley y la institución garante deberían ser capaces de generar esos cambios en su clase gobernante.

La ley 2002 y las reformas de 2007 y 2013, junto con la nueva ley de 2014, presentan diferencias en cuanto a su contenido. Si bien todas se conducen en torno a la transparencia y la responsabilidad gubernamental, cada una de ellas hace énfasis en áreas específicas, coinciden en otras y se refuerzan en algunas más. Las principales características de estas disposiciones legales están orientadas en el acceso a la información, la rendición de cuentas, la protección del derecho humano a “conocer” de los ciudadanos y el órgano garante que al final debe promover y proteger tanto los derechos como los procesos de responsabilidad gubernamental.

Primeros mecanismos de transparencia: leyes e instituciones de 2002

Llegar a concretar una ley en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental fue un proceso lento y pausado que inició con el reconocimiento de un derecho más de los ciudadanos, el acceso a la información. Aunque pareciera un tema relativamente nuevo en la agenda pública,

el acceso a la información en México data de la década de 1970. Este derecho comparte el mismo punto de partida que la democracia misma. En 1977, con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que se considera como el origen de la transición a la democracia mexicana, una reforma constitucional conllevó a que se garantizase el derecho a la información en ese mismo año (Luna Pla, 2008). Sin embargo, la diferencia entre ese derecho constitucionalmente reconocido en 1977 y el que hoy existe se encuentra en la confusa (mala) interpretación del mismo y en su nula regulación. Lo que se tuvo en México por más de 25 años fue un derecho limitado, restrictivo y parco en su campo de acción y disfrute.

La LFTAIPG de 2002 fue la puerta de entrada de la transparencia en México vía el acceso a la información. Esta ley fue el primer marco normativo en la materia y el referente en todo el país para adherirse a la nueva corriente democratizadora en México. Las reformas consecutivas eliminaron cualquier duda que se pudiese tener sobre el mismo.

Entre los puntos más importantes que se impulsaron con esta ley destacan cinco que se enlistan en el Cuadro 3 y que fueron recurrentes en las reformas consecutivas. Esta ley, como primer referente en el país, obliga a las autoridades a publicar de manera permanente y asequible toda la información referida a sus funciones diarias que realizan, así como los recursos que se emplean para llevar a cabo tales acciones. Hasta antes de la ley de 2002, la entrega de este tipo de información se creía como posesión única e intransferible de las autoridades y no de los ciudadanos.

Cuadro 3	
Puntos relevantes de la LFTAIPG 2002	
<i>Aspectos relevantes de la ley 2002</i>	
<i>Positivos</i>	<i>Negativos</i>
1. Vinculante al Poder Ejecutivo y su rendición de cuentas.	Sugerente para los demás poderes y falta de rendición de cuentas.
2. Inclusión de sujetos obligados a la ley.	Pocos sujetos.
3. Reconocimiento del acceso a la información de los particulares como herramienta fundamental de la ley.	Reconocimiento parcial del acceso a la información como derecho.
4. Incluye dos tipos de transparencia: la activa y la pasiva, así como las excepciones al acceso a la información.	No se reconocen la transparencia clara, opaca y proactiva.
5. Se incluye un apartado de responsabilidad a las faltas de la ley.	Las responsabilidades son limitadas y restrictivas.

Continúa...

Cuadro 3
Puntos relevantes de la LFTAIPG 2002

<i>Aspectos relevantes de la ley 2002</i>	
<i>Positivos</i>	<i>Negativos</i>
<p>6. Se crea un órgano garante independiente de los tres poderes y con capacidad técnica, económica y funcional para llevar a cabo sus tareas. El órgano debía estar integrado por cinco comisionados, quienes conocerán de los recursos de revisión de los ciudadanos, con lo que se convierte en la instancia última en materia de acceso a la información. La denominación del órgano garante sería Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI).</p>	<p>Exceptuando el conocimiento y la resolución de los recursos de revisión, sus facultades son limitadas, careciendo de sanciones hacia los infractores de la ley y teniendo que canalizar sus casos a la Secretaría de la Función Pública.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Pensar la rendición de cuentas en México resulta una tarea compleja y falta de sentido cuando se contrasta con la realidad. Y es que la rendición de cuentas entendida como la interacción que se da entre dos sujetos sobre un asunto y que conlleva una sanción de uno de los sujetos hacia el otro es un proceso que no se ha podido implementar en nuestro país (López-Ayllón *et al.*, 2007: 101-145). Esta dificultad en la falta de implementación de políticas en materia de rendición de cuentas ha hecho imposible encontrar un patrón de conducta que refleje el avance de la misma. El Ejecutivo federal se había visto envuelto en esta dinámica de rendición de cuentas a modo. Lo único que se conocía como rendición de cuentas por parte de los ejecutivos federales y de la Administración Pública Federal (APF) eran los informes de gobierno que se presentaban y se siguen presentando año con año ante el Congreso de la Unión. Los informes de gobierno funcionaron como herramienta para conocer lo que el Ejecutivo federal había hecho, cómo lo había hecho y con cuánto lo había hecho. Al final, esta información resultaba estar sesgada por la propia autoridad.

La ley de 2002, aunque no se puede considerar que fue un avance notable en materia de rendición de cuentas, sí lo fue en su tarea de presionar al Ejecutivo federal y su aparato de acción, la APF, en entregar de manera periódica la información sobre sus actividades continuas. Se avanzó en el sendero de la transparencia y la responsabilidad gubernamental permanente.

Si consideramos a la rendición de cuentas como un continuo que se conforma de los tres momentos específicos —como son el acceso a la información (transparencia de la información), la justificación y la sanción de ella (Schedler, 2004: 20)—, entonces podríamos advertir que la ley de 2002 empezó con esta tarea de hacer rendir cuentas al

Ejecutivo a través del acceso a la información y la debida transparencia de la misma que éste generaba.

La fracción XIV del Artículo 3° de la LFTAIPG establecía como sujeto obligado a: “a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República”. A su vez, en su fracción IV del Artículo 4° se establecía que era un objetivo de la ley: “Favorecer la rendición de cuentas³ a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados” (LFTAIPG, 2002: Artículo 4°).

Esta ley contenía sólo cuatro títulos, siendo el primero el referente a las disposiciones generales de la ley, un título segundo referente al “Acceso a la información en el poder ejecutivo federal”, un tercero conformado por tres artículos que eran sugerentes para los demás sujetos obligados y un cuarto orientado a las sanciones que debía realizar el poder judicial y la SFP. Esto implica que la ley estuvo orientada en su mayoría al Ejecutivo federal, al que se le destinaron 32 artículos de los 64 que conformaban la ley. De igual manera, la mitad versaban sobre la información que debía dar y no dar el Ejecutivo federal, los tiempos, los procedimientos para acceder a ella, así como la forma de inconformarse por la falta de la misma.

El hecho de que la ley de 2002 empezara a apoyarse en la información fue un indicio de que se empezaba a gestar un proceso de mayor magnitud en el país. No será sino hasta la reforma de 2007 cuando se detone de mayor manera la rendición de cuentas en México. En los últimos años, se

³ A pesar de que en la ley será la única vez que se mencione como tal a la rendición de cuentas, plantearla como un objetivo e impulsarla a partir de una de sus dimensiones y detonantes fue un gran impulso para su promoción en el país.

han realizado diversas reformas a la Constitución y se han creado leyes orientadas a ciertos fines; en su conjunto, han conformado un marco normativo constitucional que de manera incipiente ha generado ya un sistema constitucional de rendición de cuentas. La reforma al Artículo 6° constitucional es una de ellas, la inclusión del DAI como detonante de la transparencia y ésta de la rendición de cuentas, ha sido el factor fundamental que permite vislumbrar una naciente rendición de cuentas en el país.

Hoy en día no hay duda de que el acceso a la información como derecho debe estar garantizado por un órgano que goce de independencia plena.⁴ Ya sea que se cree una agencia específica, se designe a un comisionado o que se integre esta tarea en alguna instancia ya existente, lo que importa es que sus acciones no se encuentren supeditadas a los designios de alguna autoridad, es decir, que esta instancia no esté subordinada a ningún poder u órgano que deba controlar.

Estos órganos u organismos deben reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad que busca asegurar que, tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Pensando en esta lógica de crear una agencia independiente, especializada y capaz de garantizar la transparencia y el acceso a la información, y empezar a desarrollar los mecanismos en materia de rendición de cuentas de los sujetos obligados por la ley es que desde la misma norma legal se dispuso la creación de un instituto de transparencia. En las definiciones de la ley de 2002 que aparecen en su Artículo 3°, se establece la existencia de un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), y en el Capítulo II del Título II de la misma ley se detalla su naturaleza,

⁴ Organismos internacionales como la OEA, Access Info Europe, la Corte IDH, Info Access Europe en su recomendación para España de 2010 hace alusión en su Artículo 9° a que debe crearse una agencia especializada con independencia plena para garantizar el derecho de acceso a la información (consúltese Access Info Europe, junio de 2010, p. 8). De igual manera, la OEA en el informe de 2014 expresó y recomendó a los Estados miembro crear instancias garantes del derecho de acceso a la información en los países de América Latina que aún carecían de ellas (OEA, 2015: párr. 7).

estructura, conformación, sus atributos y la forma en que se relaciona con los órdenes de gobierno.

La propia naturaleza del IFAI resulta novedosa, ya que no formaba parte fundamental del Poder Ejecutivo ni de la APF, pero tampoco era un órgano autónomo en términos constitucionales, como lo eran el IFE, la CNDH o el Banco de México. La ley refería al IFAI como “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión...” (LFTAIPG, 2002: Artículo 33). La diferencia de este órgano de la APF que se pretendía crear con otros de la misma APF es que sus integrantes no serían designados directamente por el presidente sin la intervención de nadie más. En la integración del IFAI intervendría tanto el presidente que haría una propuesta de comisionados y el Senado de la República se encargaría de ratificar la propuesta u objetarla (LFTAIPG, 2002: Artículo 34). Además, otra diferencia entre estos órganos radica en el hecho de la inamovilidad de los comisionados hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados, a menos que se presentasen causas graves cometidas por ellos mismos (LFTAIPG, 2002: artículos 34-35). Este hecho hacía que el IFAI se presentase como una institución autónoma en la toma de sus decisiones, algo similar a las experiencias de órganos colegiados autónomos como el IFE.

La institución que se configuró en la ley de 2002 empezó a funcionar hasta 2003, cuando se conformó de manera colegiada por cinco comisionados designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. El IFAI concretó su conformación el 24 de diciembre de 2002 cuando el gobierno federal publicó en el DOF el decreto con el que se conformaría (*Diario Oficial de la Federación*, 2002: Primera sección) por cinco comisionados con duraciones diferentes en el cargo: dos fueron nombrados por siete años y tres por cuatro años con la capacidad de reelegirse estos últimos por un periodo de siete años más.⁵

⁵ Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero Amarán fueron los dos comisionados ratificados por el Senado para durar un periodo único de siete años; junto con ellos, el Senado ratificó a José Octavio López Presa como comisionado para durar un periodo de cinco años (consúltese su votación en el diario *Reforma*, 11 de octubre de 2002, p. 12-A). Horacio Álvarez de Alba fue ratificado en la misma sesión del Senado para un periodo de cinco años, pero con la salvedad de que se había pedido rechazar su ratificación por parte de los partidos de oposición al gobierno panista (consúltese la nota completa en Miguel Ángel Granados Chapa, “Plaza Pública”, *Reforma*, 14 de octubre de 2002). La propuesta inicial del Ejecutivo contemplaba a Guillermo Velasco Azrac como comisionado del IFAI, pero su rechazo en el Senado el día 10 de octubre de 2002 llevó a que el Ejecutivo federal propusiera el día 12 de noviembre de ese año a

Las principales tareas que se le dieron a ese instituto (Cuadro 4) que empezó a funcionar en 2003 fueron en dos sentidos: de carácter regulatorio y de carácter promocio-

nal. La LFTAIPG le confirió al IFAI atributos específicos (19 en total) que van desde la interpretación de la ley hasta la elaboración de su proyecto de presupuesto anual.

Cuadro 4 Facultades del IFAI, 2002	
Principales facultades del IFAI en la LFTAIPG 2002	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de acceso a la información a los individuos a través de los recursos de revisión, así como preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de información de los particulares. No existen mecanismos en la LFTAIPG para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Cuidar los datos personales de particulares en posesión de dependencias y entidades federales.	No se le dieron facultades al IFAI para llevar a cabo esa tarea.
Vigilar los avances de la transparencia en el gobierno federal, así como el apego y respeto a la LFTAIPG.	El IFAI podría conocer los avances de la ley y de la transparencia en las dependencias de la APF a través de los informes anuales que los sujetos obligados deben dar por ley.
Promover y difundir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas tanto en el gobierno federal como en la sociedad misma.	El IFAI estaba facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel de la sociedad civil; asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando éstas lo solicitasen.

Fuente: Elaboración propia.

El IFAI se configuró como una instancia última en materia de transparencia y acceso a la información en el país. Su actuar se pensó que fue de tipo quasi-jurisdiccional (Macías y Guerrero Amparán, 2004: 45), ya que resolvería recursos legales y sería capaz de emitir juicios y sanciones a los servidores públicos o dependencias que incurrieran en faltas ante la ley; además, sus decisiones no podrían ser revisadas por otra autoridad en la materia (ya que no existía tal).

La principal responsabilidad de este órgano recaía justamente en la protección del acceso a la información a través del conocimiento y atracción de casos. Al IFAI se le dieron las facultades para proceder de parte, más no podía proceder de oficio. Esta limitante en la ley no impedía que el IFAI pudiese hacer recomendaciones en materia de transparencia a alguna dependencia, ya que si bien no podía llevar o continuar con un procedimiento legal a menos que lo solicitasen los particulares, sí podía llevar a cabo procedimiento de establecimiento, revisión, clasificación,

mantenimiento, seguridad, manejo y protección de la información generada por las dependencias gubernamentales.

A pesar de que las resoluciones del IFAI sobre los recursos de revisión estaban pensadas en que fuesen las de una instancia última en la materia y acatables por los interesados, la ley no disponía de recursos legales ni punitivos para que el IFAI hiciese valer esa encomienda legal. El Artículo 37 de la LFTAIPG establecía que el instituto solamente podría “Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7” (es decir, en materia de transparencia). En materia de sanciones, no se incluían sanciones específicas a los servidores o dependencias transgresoras de la ley, sólo se contemplaba el hecho de que en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se pudiese proceder en contra de ellos a través de la SFP.

La transparencia y responsabilidad del gobierno: reforma constitucional de 2007

La necesidad de una mayor protección al acceso a la información que ya era reconocida en otras partes del mundo

María Marván como comisionada por cinco años; su aprobación se dio sin problema alguno (*La Jornada*, 2002).

como un derecho, llevó a que en 2007 se diese una reforma constitucional en materia de transparencia que modificó el Artículo 6° para adicionarle un segundo párrafo con siete fracciones. Lo trascendental de esta reforma fue el conocimiento del acceso a la información como un derecho humano y dejar de lado la idea de herramienta que se había establecido en la LFTAIPG de 2002.

Aunque esta reforma no estuvo encaminada a la rendición de cuentas, ya que su principal propósito fue establecer los mínimos constitucionales que deberían regir el ejercicio al derecho de acceso a la información (DAI), en realidad su contenido rebasa con mucho este ámbito y se inscribe en una lógica más amplia relacionada con la dimensión informativa de la rendición de cuentas.

Para algunos, esta reforma fue un cambio “estructural”, ya que reconfiguró los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades (Carbonell, 2008), pues el avance de la transparencia reformada en 2007 implicó un involucramiento de los ciudadanos en el conocimiento de un aparato estatal que se manejaba en la opacidad y completa secrecía hasta la llegada de las normas de transparencia en 2002. En realidad lo que esta reforma implicó fue el establecimiento de las pautas principales que se debían seguir, referentes al derecho humano consagrado en la Constitución y que a nivel internacional estaba siendo impulsado con gran fuerza por el derecho interamericano y los organismos promotores de la transparencia gubernamental. Los aspectos relevantes de la reforma de 2007 se pueden ver en el Cuadro 5.

Cuadro 5 Reforma de 2007	
<i>Aspectos relevantes de la reforma de 2007</i>	
Acceso a la información	El principal cambio de la reforma radica en la transformación del acceso a la información de una herramienta a un derecho humano reconocido en la Constitución misma.
Principios del derecho de acceso a la información	Además de reconocerse como derecho al acceso a la información, se señaló que éste debe gozar y ser protegido siempre pensando en la máxima publicidad del mismo.

Fuente: Elaboración propia.

La positivización de un derecho humano pasa por el texto constitucional. Al quedar plasmado en la máxima norma de un país, éste adquiere un carácter general y de

protección mayor que si no estuviese en la Constitución política de cualquier país. En México bastaron cuatro meses para que el Congreso de la Unión, 19 congresos locales y el Ejecutivo federal promovieran, aprobaran y publicaran la reforma al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 19 de diciembre de 2006, se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa que reformaba dicho artículo y que fue avalada por los coordinadores de los diversos grupos parlamentarios presentes (*Gaceta Parlamentaria*, 2006: número 2155). La iniciativa con proyecto de decreto, después de su estudio en comisiones unidas de estudios constitucionales y función pública, fue aprobada por el pleno de la Cámara el 6 de marzo de 2007 (*Gaceta Parlamentaria*, 2007: número 2207) y de ahí turnada al Senado de la República, que fue recibida el día 8 de marzo de ese año.

Después de 16 días en el Senado, la iniciativa fue votada en el pleno el día 24 de abril de 2007 y, con 111 votos a favor, aprobada en los términos que la envió la Cámara de Diputados, y se remitió a los congresos locales para buscar la ratificación y así hacer de la iniciativa de reforma constitucional legal conforme a lo establecido en la Constitución misma (*Gaceta del Senado*, 2007: número 101). Las observaciones y precisiones que se hicieron en el Senado estuvieron orientadas al desarrollo de la vida democrática en el país y en sus instituciones a través de la garantía constitucional de un derecho humano como lo es el acceso a la información.

La exposición de motivos del proyecto de derecho que se votó el 24 de abril contemplaba que se debía reconocer el acceso a la información como un derecho humano que estaba consagrado en tratados internacionales que había suscrito México desde la década de los años setenta. Además, establecía que el acceso a la información reconocido en la Constitución en 1977 era un derecho limitante para los ciudadanos y exclusivo de las autoridades, por ello había que transformar la ecuación. Se consideró que el acceso a la información no implicaba sólo estar enterado e informado como lo había contemplado la garantía de libertad de información, sino que involucraba el hecho de acceder y disponer de la información gubernamental que se producía día con día, y que al final este era el objetivo del derecho de acceso a la información: el conocimiento libre de las actividades públicas de los servidores y del gobierno mismo.

En los argumentos fundamentales del proyecto en el Senado se fijaron tres puntos importantes: 1) homogeneizar las normas legales de transparencia y los criterios de acceso

a la información a nivel nacional; 2) orientar las reglas en materia de transparencia en los gobiernos locales a través de la debida protección del DAI; y 3) crear los mecanismos electrónicos a nivel nacional y en los gobiernos locales para poder acceder más fácilmente a la información gubernamental. El dictamen final que fue aprobado contempló estos tres aspectos y así fue enviado a los congresos locales para su ratificación.

El día 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF el decreto que reformaba al Artículo 6° constitucional y que recuperaba el espíritu del acceso a la información como un derecho fundamental de las personas que debía ser protegido, tutelado y promovido por el Estado mismo (*Diario Oficial de la Federación, 2007: Sección Primera*).

El Artículo 6 quedaría redactado en su párrafo segundo de la siguiente manera:

Artículo 6o. [...]

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

La constitucionalización del derecho de acceso a la información implicó que debía precisarse de forma clara desde la misma Constitución a los sujetos obligados que podrían ser exigidos jurídicamente de dar cuenta de sus acciones. La redacción del primer principio del párrafo segundo del Artículo 6° constitucional afirma que toda la información en posesión de “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal” es pública. Esto implica que esa redacción comprendía a todos los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los ayuntamientos, a los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. En los hechos, la LFTAIPG seguía orientada al Poder Ejecutivo federal y era sugerente para los demás poderes.

Responsabilidad gubernamental ampliada: 2014 y los cambios constitucionales

Los cambios legales e institucionales en México resultan frecuentes y necesarios para corregir los problemas a los que se enfrenta el país. Las modificaciones en materia de transparencia obedecen al orden político que se ve envuelto en diversos cuestionamientos cuando la sociedad se involucra y encuentra severos problemas que rebasan a la esfera del gobierno mismo. Los principales problemas en México durante las dos administraciones panistas (2000-2012) tuvieron que ver con el ámbito de la seguridad y de la falta de confiabilidad en las instituciones del Estado debido a actos de corrupción que parecían haberse disparado desde el primer gobierno de la alternancia en el país y que año con año seguían aumentando.

El cambio en el gobierno de la República y la segunda alternancia en el país en 2012 posibilitaron que se hiciesen modificaciones profundas en materia de transparencia y acceso a la información. El cambio legal e institucional fue llevado por el Senado de la República. El 6 de septiembre de 2012, el senador Alejandro Encinas del Grupo Parlamentario del PRD, presentó la primera iniciativa de reforma

constitucional en materia de transparencia. Para el día 13 de ese mismo mes, los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron la iniciativa de reforma constitucional que había preparado el gobierno de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto. La tercera y última iniciativa fue presentada por la senadora Lorena Angélica Rojas del Partido Acción Nacional el día 4 de octubre de ese mismo año.

El proceso en el Senado duró cerca de tres meses. El día 19 de diciembre de 2012, en sesión conjunta de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia, se discutió y aprobó el proyecto de dictamen. Para el día 20 de diciembre de 2012, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas fue presentado en el pleno de la Cámara de Senadores, el cual fue aprobado en primera lectura por 116 votos a favor (*Diario de los Debates*, 2012) y turnado a la Cámara de Diputados para que fungiese como Cámara revisora.

El proceso en la Cámara de Diputados no fue igual de ágil que en el Senado. La minuta con proyecto de decreto

enviada por el Senado fue turnada el 21 de diciembre de 2012 a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En dichas comisiones el proyecto de dictamen estuvo cerca de ocho meses y sería hasta el 22 de agosto de 2013, en sesión extraordinaria, que el dictamen fuera aprobado por la Cámara de Diputados (*Gaceta Parlamentaria*, 2013: número 3843). Las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados llevaron a que el día 20 de noviembre de ese año, el Senado aceptara tres cambios en el dictamen y éste fuese votado ese mismo día por el Senado, mientras que el 26 de noviembre hizo lo propio la Cámara de Diputados y así lograron enviarlo a los estados para ser aprobado. Para el día 7 de febrero de 2014, el Ejecutivo federal publicaba en el DOF la reforma constitucional a diversos artículos de la Constitución en materia de transparencia (*Diario Oficial de la Federación*, 2014: Sección primera). Entre los principales puntos, destacan los presentados en el Cuadro 6.

Cuadro 6	
Aspectos de la reforma y ley de 2014	
<i>Aspectos relevantes de la reforma de 2014</i>	
Leyes	Se crea la Ley General de Transparencia Gubernamental y se abroga la ley federal de 2002 para crearse la ley nacional de transparencia. La ley es vinculante a nivel nacional y local, que deberán armonizar sus marcos legales conforme a la reforma constitucional.
Transparencia	Se incluyen los dos tipos de transparencia de la ley de 2002 (activa y pasiva).
Sujetos obligados	La reforma constitucional de 2013 y las leyes generales y nacionales conocerán como sujetos obligados al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, a los sindicatos y partidos políticos, y a todos aquellos que ejerzan recursos públicos o lleven a cabo actos de autoridad.
Órgano autónomo	Se crea el INAI en sustitución del IFAI, adquiriendo su reconocimiento constitucional. Su integración será de siete comisionados y conocerán de temas nacionales de acceso a la información y protección a datos personales; además, podrán atraer casos de los institutos locales.
Acceso a la información	El derecho se mantiene en los términos de la reforma de 2007.
Sanciones	Se crea un apartado especial en la ley general y nacional de sanciones a aquellos infractores de la ley que serán impuestas por el propio instituto sin necesidad de recurrir a una instancia ajena, excepto en los casos que deban conocer el ámbito judicial.
Rendición de cuentas	El órgano está plenamente facultado para hacer rendir cuentas a los sujetos obligados cuando así lo requiera.

Fuente: Elaboración propia.

El cambio legal en el acceso a la información de 2007 dio forma a la transparencia en México y, desde entonces, durante siete años (2007-2014), se mantuvo un estado de transparencia activa y pasiva con resultados diversos.

La reforma de 2014 y promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), como complemento de la LFTAIPG, llevaron el acceso a la información a un nivel de entendimiento mayor que estaba

orientado desde el punto de vista ciudadano, pasando por la esfera gubernamental y llegando hasta la misma visión del Estado como un ente que debía practicar la transparencia.

Por un lado, el DAI pasó de estar establecido en la Constitución solamente, a quedar plasmado en la ley general como un derecho fundamental y que debe ser protegido tanto por el Estado como por las instituciones mismas. El Artículo 4° de la ley quedó de la siguiente manera:

Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información...

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la ley federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta ley (LGTAIP, 2014: Artículo 4).

Así, el acceso a la información dejó de ser una garantía constitucional en el discurso, a quedar plasmado como una disposición legal con los mecanismos e instrumentos suficientes para hacerlo exigible en la ley. Esto quiere decir que se pasó de tener criterios sobre un derecho en una norma secundaria, a otros sobre ese derecho en la Constitución misma del país y a otros más en la recién creada ley general; la homologación de concepciones y criterios sobre el derecho de acceso a la información como un derecho humano conllevó a que éste encontraste un mayor impulso para las leyes locales y la reglamentación municipal que ahora debían obedecer este marco legal en la materia.

La idea de crear una ley general estuvo orientada a que ésta estableciera las bases de tres aspectos importantes en la vida democrática del país: la transparencia activa que se debe promover desde el gobierno en cualquiera de sus instancias y desde los demás poderes del estado, el reconocimiento y la garantía del derecho de acceso a la información tanto por el estado mismo como por los individuos como sujetos activos, y la rendición de cuentas de los servidores públicos que debían llevar a cabo ellos mismos y a través de las instancias e instituciones encargadas para ello.

La reforma de 2014 implicó un avance de gran calado concerniente a los sujetos obligados a transparentar la información relacionada con sus acciones y decisiones públicas y/o privadas. Mientras que la ley de 2002 contemplaba a diversos sujetos obligados, pero era vinculante sólo para el Ejecutivo y la APF, la reforma promovida en 2012, debatida y aprobada en 2013, así como la Ley General de 2014, establecen que los sujetos obligados serán tanto el “Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las entidades federativas y los municipios” (LGTAIP, 2014, Artículo 6).

La reforma e implementación de una nueva ley en 2014 trajo consigo la transformación radical del IFAI, que había estado operando desde 2003 bajo un esquema organizacional, actitudinal y de relación con los sujetos obligados, más modesto que el modelo que aprobó el cambio legal de 2014. Además de la nueva tarea de corte nacional del instituto, la reforma transformó el nombre del órgano garante para dar paso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI en adelante). De forma interna, el INAI modificó su composición al incluir a dos comisionados más para quedar constituido por siete en total. Además, su estructura orgánica y operativa se expandió para poder dar respuesta a las demandas que la nueva ley le confería. Es importante señalar que el instituto adquirió la categórica y rango de órgano autónomo en la Constitución federal y con ello consiguió una de las principales potestades con que cuenta un órgano autónomo: la presentación de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales.

Las carencias que podría presentar el INAI se encuentran en el ámbito de sus competencias: aunque se buscó la definitividad de sus decisiones, la reforma estableció que el consejero jurídico de la Presidencia de la República podrá promover juicios de revisión ante la SCJN cuando considere que una decisión del INAI viola normas de transparencia y pone en riesgo la divulgación de información delicada. A este apartado de la ley resultará importante darle seguimiento en los años posteriores, ya que éste puede ser un camino por el cual se regrese a prácticas de opacidad en el país, que se buscaron corregir con la ley de 2002, sus constantes reformas y la ley de 2014. El INAI cuenta con dos facultades de las que antes carecía: la capacidad de promover la rendición de cuentas en el país de forma

amplia y bien enfocada, y la capacidad para castigar a los transgresores de la ley que termina siendo parte de la rendición de cuentas integral.

Por último, es preciso destacar que facultar al instituto para castigar los actos de violación a la ley y crear una serie de instrumentos legales y punitivos permite avanzar hacia un estado de rendición de cuentas que se buscaba desde la primera ley de 2002. Este fue el último gran avance en materia de transparencia y responsabilidad gubernamental pensada dentro de un sistema más amplio de rendición de cuentas de los representantes electos y designados que se plasmó en la Constitución misma en 2014.

Reflexiones finales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra dentro del grupo de constituciones que más temas abarca y también es la que más reformas ha tenido. En materia de transparencia y responsabilidad del gobierno, no es la excepción.

Si bien, como se presentó en estas páginas, las acciones de dar a conocer las cuentas nacionales, los diversos problemas del país y las soluciones a ellos, así como las políticas del Estado mexicano empleadas por cada administración, se presentaron como un acto único de transparencia y rendición de cuentas por parte del titular del Ejecutivo, dicha acción no resultó ser suficiente en términos reales y teóricos para satisfacer las demandas de mayor responsabilidad por parte del Presidente de México. Pero tampoco fue menor el aporte que los informes de gobierno dieron durante años al país. A pesar de que el manejo de la información gubernamental presentaba un producto sesgado y a modo, esta misma información permitía un primer acercamiento al gobierno federal y generar con ello una incipiente opinión pública que abonaría a lo que a inicios del siglo XXI sería la transformación radical en materia de responsabilidad gubernamental.

Los avances que se dieron a principios del siglo XXI en relación con la apertura del gobierno fueron sumamente importantes y terminaron impactando en la Constitución, mismo que lo adoptó como medidas propias dándoles un rango de superioridad normativa.

La ley de 2002 fue la que creó los instrumentos e instituciones necesarias para garantizar la transparencia de la información a nivel del gobierno federal. Teóricos en la materia han dado cuenta de la gran importancia que implicó la promulgación en 2002 de una ley que garantizase la transparencia gubernamental, la cual, si bien no cumplía

con los estándares de otras leyes en el mundo, sí fue una ley que generó un punto de partida en el tema y a partir de la cual se puede hablar de un derecho a la información concerniente a todos los ciudadanos mexicanos y que no es restrictivo para unos cuantos, y de un estado permanente de transparencia en el orden del gobierno federal (Mauricio Merino, 2012; López-Ayllón, 2016).

El impacto que tuvo la ley de 2002 en materia de transparencia fue de tal magnitud, que llevó a los legisladores a trasladar el derecho de acceso a la información a la Constitución misma. Algunos análisis al respecto de la reforma de 2007 consideran que con ella se sentaron las bases para una nueva política de transparencia gubernamental, la cual fue encaminada hacia la rendición de cuentas de “todas las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno” (Carbonell, 2012: 1). Si bien es cierto que esta reforma permitió ampliar y clarificar el ámbito de protección y disfrute del derecho de acceso a la información, no puede considerarse que a partir de ella se crean las bases que encaminen a una rendición de cuentas más clara, en especial porque la ley de 2002 ya había iniciado ese proceso. Ambas leyes y reformas (2002 y 2007) aportaron elementos suficientes para la construcción de este proceso inacabado: la ley de 2002 creó las instituciones y procedimientos que garantizarían el ejercicio del derecho a la información y la reforma de 2007 estableció “el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sentó los principios de la política de transparencia gubernamental” (Carbonell, 2012: 4).

Mientras que los informes de gobierno estaban completamente desvinculados del interés ciudadano y se encontraban bajo el control del presidente, que tenía autonomía suficiente debido al nulo control constitucional sobre este asunto, los mecanismos normativos legislados desde 2002 y hasta 2014 no permiten tal margen de discrecionalidad al momento de procesar y presentar la información. Llegar a este punto implicó el reconocimiento expreso del derecho a la información como llave de acceso a la esfera pública que envuelve al gobierno.

La importancia que se le da en la literatura al derecho a la información (Fox y Haight, 2007) estriba en tres razones importantes: por un lado, el hecho de que la ciudadanía ejerza un supervisión constante a través de la información genera una amenaza constante a los gobernados de ser castigados por medio del voto o sanción administrativa, lo cual conlleva a un ejercicio honesto del poder; por otro lado, si se desea una democracia participativa, es necesaria una ciudadanía bien informada sobre el funcionamiento de su gobierno, y para ello la información verdaderamente

confiable proviene del interior del mismo gobierno; y por último, el acompañamiento por parte de la sociedad civil organizada en la labor de gobernar de las instituciones encargadas de ello, hacen que estas instituciones públicas tengan un desempeño adecuado, generando un sistema rendición de cuentas tanto horizontal como social.

Lo que se puede destacar de estas tres razones sobre la importancia del derecho a la información es la idea de un fortalecimiento a la democracia a partir de un empoderamiento ciudadano que conlleve a una adecuada rendición de cuentas. La reforma constitucional de 2007 y la de 2014 parecieran haber adoptado estas tres razones para incorporar al acceso a la información y protegerlo como un derecho humano que permitiría restablecer el vínculo entre el agente y el principal, o lo que es mejor entendido como la relación gobernante-gobernado donde el que gobierna no lo hace sin supervisión alguna y el que es gobernado no se deslinda por completo de los asuntos públicos y está constantemente exigiéndole cuentas claras a su representante.

Resulta vital seguir insistiendo en la protección del derecho de acceso a la información, la promoción de la transparencia y la constante generación de una rendición de cuentas responsable como los mecanismos necesarios para seguir avanzando en sociedad. El siglo XX nos dio una lección sobre lo que no debemos tener en materia de transparencia a nivel constitucional. La lección fue aprendida y los esfuerzos emprendidos en las dos primeras décadas del siglo XXI parecieran girar en torno a una modernización de los mecanismos constitucionales capaces de hacer exigible de responsabilidad a todos los niveles y órdenes de gobierno.

El que pueda ser operable y garantizable lo escrito en la Constitución depende en gran medida de la sociedad misma y de su deseo por involucrarse en la vida pública. Dejar de lado los beneficios y responsabilidades que nos dan estos mecanismos de empoderamiento ciudadano a través de la transparencia y rendición de cuentas del gobierno (en plena fase de implementación) es desvirtuar las bondades que nos ofrecen como sociedad y regresar a estados de opacidad en donde la información se convierte (nuevamente) del gobierno no de la sociedad.

Referencias

Carbonell, M. (2008). *El régimen constitucional de la transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carbonell, M. (ed.) (2012). *El futuro del IFAI: consideraciones sobre su autonomía constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fox, J. (ed.) (2007). *Mexico's Right-to-Know Reforms. Civil Society Perspectives*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars/Fundar.

Merino, M. (2012). *La segunda transición democrática en México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. México: Wilson Center-Comexi.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI-Cuadernos de Transparencia 3.

López-Ayllón, S. (2016). "El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera". En Peschard, J. (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México: IJ-SUT.

López-Ayllón, S. y Haddou, A. (2007). "Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México". *Gestión y Política Pública*, XVI (1), semestre de 2007.

Luna Pla, I. (2008). "Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México". En Zalaquett, J. y Muñoz, A. (eds.), *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina*. Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Baltazar Macías, A. y Guerrero Amparán, J. (2004). "El Instituto federal de acceso a la información pública: la construcción institucional". En Concha Cantú, H. (coord.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: IJ.

Documentos oficiales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/const_1857.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Consultada en *Diario Oficial de la Federación*, Única Sección, 5 de febrero de 1917.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XXVII Legislatura, Año I, Periodo Ordinario, Tomo II, Núm. 1, 1° de septiembre de 1917.

Diario de los Debates, jueves 20 de diciembre de 2012, Diario 38, Primer periodo ordinario, LXII Legislatura.

Diario Oficial de la Federación, Única sección, 5 de febrero de 1917.

Diario Oficial de la Federación, Única sección, 24 de noviembre de 1923.

Diario Oficial de la Federación, Única sección, 7 de abril de 1986.

Diario Oficial de la Federación, Primera sección, 11 de junio de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Sección primera, martes 24 de diciembre de 2002.

Diario Oficial de la Federación, Primera sección, 20 de julio de 2007.

Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 15 de agosto de 2008.

Diario Oficial de la Federación, Primera sección, 7 de febrero de 2014.

Gaceta Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 19 de diciembre de 2006, Año X, Número 2155.

Gaceta Parlamentaria, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 6 de marzo de 2007, Año X, Número 2207.

Gaceta Parlamentaria, Año XVI, número 3843, jueves 22 de agosto de 2013.

Gaceta del Senado, Martes 24 de abril de 2007, No. 101, Año 2007, 1° Año de Ejercicio Segundo Periodo Ordinario.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2014.

OEA, *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Corte IDH 2014*, Washington, D.C., marzo de 2015.

Hemerografía

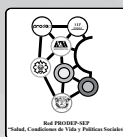
La Jornada, 13 de diciembre de 2002.

Ediciones Eón / Red PRODEP y Red Iberoamericana

MOBBING

HACIENDO VISIBLE LO INVISIBLE

Florencia Peña Saint Martín
Silvia Karla Fernández Marín
(Editoras)
(384 pp.)



Gajardo Tobar, Alexandra (coord.) (2018) *¿Qué hay de nuevo, man? Ser hombre y padre en el siglo 21. De sus desafíos y tensiones.* Universidad de Santo Tomás-RIL Editores, Santiago, Chile. pp. 296

Luis Alberto Monroy Lara*

En la actualidad, los estudios de género han vislumbrado esquemas sobre los que se han estructurado, construido y reproducido las relaciones entre hombres y mujeres. Asimismo, han hecho expresas las distintas formas de violencia en las relaciones entre los géneros tan arraigadas en la cultura patriarcal. El conjunto de especialistas que participan en esta obra colectiva apuntan a la reflexión, la crítica, la deconstrucción y resignificación de las identidades, los arreglos familiares y de los roles que se observan en el complejo cambio cultural que caracteriza las últimas décadas al mundo occidental.

Todavía es posible considerar dentro de los estudios de género el hecho de que las masculinidades son un objeto de investigación reciente, pues hacia finales del siglo pasado se dio inicio a la reflexión y el cuestionamiento de conceptos clave, como

son la “masculinidad hegemónica” y la “dominación masculina”, pero sobre todo las nuevas masculinidades.

La lógica bajo la cual estos especialistas han realizado la reflexión tiene su fundamento en la *diferenciación cultural, económica, política y social; la construcción simbólica de la violencia y la dicotómica relación víctima-victimario*. Cuestionamientos y planteamientos que han permitido la intelección del complejo mundo de las relaciones entre hombres y mujeres. No obstante, se observan significativas repercusiones por la manera de concebir y entender a las masculinidades. Un ejemplo es la dificultad para pensar de otra manera la identidad masculina, ya que se sigue esquematizando, problematizando y generalizando la figura del varón victimario, emblema de un poder *cuasi* absoluto.

En efecto, los estudios de género han logrado constituir un campo de amplia reflexión y debate tanto en las Ciencias Sociales como en la sociedad misma, lo cual ha generado la acumulación de nuevo conocimiento sobre las relaciones de género, propiciando grandes avances en el tema. Además, esto coadyuva a que los movimientos

sociales ganen importantes batallas políticas que apuntan el *cambio social y cultural* de nuestra sociedad. Sin embargo, aún existen batallas políticas, económicas, sociales y culturales que librar contra las remanencias, contradicciones y conflictos generados por la tradición en su paso a la Modernidad.

En este contexto, en la presentación de: *¿Qué hay de nuevo, man? Ser hombre y padre en el siglo 21. De sus desafíos y tensiones*, editado por Alexandra Gajardo Tobar, encontramos diversas exposiciones que tienen por objetivo comprender cómo nuestras sociedades viven reproduciendo diversas masculinidades, manteniendo constante la pregunta sobre cómo se concibe ser hombre y padre de familia. Este libro ha logrado recabar –desde diferentes espacios de América Latina– la investigación y las perspectivas de especialistas de distintas áreas de las Ciencias Sociales, que, desde mi punto de vista, nos permite entender, acercarnos y abordar un tema tan complejo como son las relaciones de género, la identidad de género y las familias. Son reflexiones que proponen metodologías y enfoques novedosos en el estudio de las masculinidades y

* Sociólogo por la UAM-Iztapalapa, Miembro Investigador del Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres (Onavihomu), Maestría en Sociología, UAM-Azcapotzalco.

además nos permiten concebir formas de construcción de una sociedad justa e igualitaria bajo los principios de una nueva cultura sin violencia entre los géneros.

La primera parte del libro presenta reflexiones en torno a los temas relevantes en la construcción de las masculinidades: la masculinidad hegemónica, la crisis de la masculinidad y el cambio social, la construcción de la identidad genérica, la salud y la familia. El primer artículo: “Crisis? What crisis? Sobre la recomposición de la masculinidad contemporánea”, de Vendrell Ferré, analiza la construcción de la masculinidad en las sociedades históricas, pasando desde la concepción y diferencia del concepto del patriarcado/patriarca hasta las sociedades unisex; es aquí donde Vendrell Ferré encuentra una de las raíces coyunturales de la crisis de la masculinidad que se convierte en parte central de su exposición.

En este sentido, Vendrell Ferré afirma que “lo masculino en sí, lejos de desaparecer, lo que ha hecho ha sido recomponerse en formas que permiten mantener un dominio adaptado a los nuevos tiempos” (Vendrell, 2018: 22). Para llegar a esta afirmación, Vendrell Ferré considera que la “crisis de la masculinidad” ha tenido lecturas tan diversas que van desde los que intentan asociarla a problemas de salud física y mental hasta aquellos que cuestionan el orden del género en su conjunto. Sostiene que “la crisis no ha supuesto en modo alguno el fin de la masculinidad como tal, sino simplemente su explosión en un conjunto de modelos más o menos diversos, los cuales, sin embargo, cabe intentar clasificar y agrupar en algunas tendencias dominantes” (Vendrell, 2018: 52). Vendrell Ferré concluye que “los cambios habidos hasta el momento, aunque significativos y en algunos casos importantes, no son suficientes” (Vendrell, 2018: 52).

El segundo texto se intitula “Estudios sobre masculinidades y cambio cultural en el mundo hispano”, presentado por Rafael Montesinos, coordinador del Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres (Onavihomu). El autor nos presenta una crítica propositiva que tiene como objetivo el análisis y reflexión sobre la construcción y transformación de la identidad masculina, el cambio cultural y social que conlleva el paso de la tradición a la Modernidad, donde apunta que “el proceso de cambio cultural es algo inobjetable” (Montesinos, 2018: 59).

Montesinos desarrolla un análisis detallado sobre los planteamientos de diversos autores y especialistas como son: Marina Subirats y Manuel Castells; Carlos Lomas; Guillermo Núñez, Ana Amuchástegui, Lucero Jiménez y Roberto Gardo, los cuales son revisados respectivamente

en tres apartados. Sin duda, Montesinos realiza una amplia revisión de los argumentos y postulados de estos autores —aunque limitado a la selección de planteamientos contundentes—, construye un diálogo y abre un contundente debate, del cual se desprende su principal crítica: “por qué no reconocer el cambio cultural en el estudio de las masculinidades (estudios de género) como parte referente del cambio social, que permita abonar al reconocimiento tanto de masculinidades y feminidades diferentes a las paradigmáticas (varón victimario-mujer víctima)”.

Montesinos afirma que “el cambio cultural que se vive a principios de siglo avanza invalidando la legitimidad de un orden cultural con el cual se identifica la Tradición” (Montesinos, 2018: 86). Dicho planteamiento enfatiza que las prácticas culturales del pasado no son totalmente eliminadas en la Modernidad, sino que se encuentran en contradicción y conflicto latente. Asimismo, menciona que dentro de los estudios de género se habla sólo de un tipo y una clase social de sujetos; nos reitera que el mundo social debe comprender el total de posibilidades, es decir, la construcción de una tipología que comprenda las principales diferencias y características, como las relaciones de poder entre los géneros, quien ejerce el poder, el nivel educativo, capital cultural, la posición económica y social, entre otras que conforman cada biografía individual, tanto para el estudio de las masculinidades como las feminidades.

Finaliza su exposición escribiendo: “a pesar de que todavía quede mucho por hacer para garantizar la igualdad y la equidad de género”, es necesario combatir “todo tipo de expresiones que promuevan el sometimiento de la mujer, la desigualdad y cualquier forma de ejercicio despótico del poder masculino” (Montesinos, 2018: 87).

El tercer artículo presentado por Ana Castro Ríos, profesora e investigadora de la Universidad Católica del Mule-Chile, expone y desarrolla un análisis sobre la construcción de las masculinidades en las familias rurales de la región del Mule. Valiéndose del estudio de caso, entrevistas a profundidad y grupos focales.

Castro Ríos observa que los hombres de esta región han experimentado cambios significativos en las prácticas cotidianas de los hombres y, por tanto, existen cambios en cómo es que conciben el ser hombre y padre de familia en la región del Mule. No obstante, menciona que “a pesar de manifestar, en el discurso un acercamiento hacia la flexibilidad de los roles [...] existe un escenario en el que la pérdida de privilegios históricos produce temor entre ellos” (Castro Ríos, 2018: 92). Asimismo, Castro Ríos da cuenta de la conformación de una nueva identidad en las

nuevas generaciones familiares del Mule, y considera que esta nueva identidad ha sido marcada por un cambio en las prácticas y conductas cotidianas, que definieron la identidad masculina tradicional de estas comunidades.

Por otro lado, Castro Ríos resalta el cambio cultural y social como un proceso de tránsito lento del cual las familias no escapan y, concluye que “la preponderancia de la autoridad del padre, la maternidad como eje central de identidad de la mujer, el sometimiento de los hijos a la autoridad y la presencia de machismo en las pautas de socialización y relación cultural, son los aspectos que aún se sostiene con fuerza en la estructura y organización familiar” (Castro Ríos, 2018: 114); sin embargo, menciona que las nuevas generaciones se ven tensionadas entre la tradición y la modernidad, entre la mentalidad tradicional y la promoción de un discurso de relaciones fincadas en la igualdad y prácticas democráticas en su vida cotidiana.

El último texto del primer apartado lo expone Carla Flores Figueroa, quien presenta: “Situación de salud de los hombres en Chile y el mundo”. Aquí se cuestionan los esquemas de salud mediante un análisis de las políticas sanitarias enfocadas en la salud de los varones en su país; se apoya de datos institucionales, como son la Organización Mundial de la Salud (OMS y por sus siglas en inglés WHO).

Algunos de los elementos que atraviesan la exposición de Flores Figueroa apuntan a los indicadores sobre salud y enfermedades a nivel mundial y local; por ejemplo, menciona que las tasas de mortalidad y morbilidad son más altas en hombres que en mujeres. Menciona también que todos los indicadores considerados en el análisis de la OMS, demuestran que los hombres no han experimentado el mismo grado de avance en las políticas de intervención sanitaria. En este sentido, sostiene que las mujeres han sido objeto permanente de intervención sanitaria en Chile y el mundo.

Arguye que uno de los elementos centrales de dicha diferenciación en los indicadores ha sido producto de la división de género en las políticas sanitarias, además de que el género se negocia dentro de las políticas públicas de un país. En efecto, los datos muestran una clara diferencia en los números. Sin embargo, Flores Figueroa apunta que durante mucho tiempo se ha pensado que las mujeres son las únicas víctimas del sistema patriarcal, olvidando que dicho sistema también oprime y afecta a varones, no sólo por los patrones simbólicos de la cultura del deber ser, o si éste produce problemas, tensiones, conflictos psíquicos y emocionales.

Flores Figueroa concluye que debe atenderse dicha diferencia en cuestiones sanitarias en las políticas locales e

internacionales para lograr así resultados igualitarios entre los géneros, en materia social, de salud, de educación, de políticas públicas y económicas: “es congruente desarrollar cambios estructurales en las políticas sociales que no se enfoquen exclusivamente ni en las mujeres, ni en el sistema de salud...que paradójicamente se olvide del color del género y asuman la igualdad social como un desafío permanente y transversal” (Flores Figueroa, 2018: 136).

La segunda parte del libro compendia tres artículos de metodología cualitativa donde se abordan las masculinidades desde la concepción y construcción del *rol de padre* al interior de la familia, así como los nuevos arreglos familiares. El primero de Irene Salvo Agoglia titulado: “Varones que cuidan: un caso de adopción monoparental masculina en Chile”, se analizan las dificultades y desafíos en la constitución de nuevos arreglos familiares, que en este caso se enfocan en la adopción monoparental masculina, las representaciones sociales y subjetivas que legitiman la figura del padre soltero y la constitución de una paternidad comprometida no sólo en el discurso, sino en las prácticas sociales e institucionales durante el proceso de adopción.

Agoglia señala que el modelo de familia nuclear tradicional ha comenzado a perder terreno en la actualidad y realidad latinoamericana, donde nuevos esquemas familiares como el monoparental van adquiriendo reconocimiento. También indica que los números reflejan una realidad donde predomina la configuración de familias monoparentales femeninas. Sin embargo, asienta que el número de hogares monoparentales masculinos ha crecido en las últimas décadas y que dicho cambio tiende a ser el reflejo de las transformaciones en los roles de género. Menciona que en Chile la adopción monoparental contempla 180 casos, en tres de los cuales han sido varones quienes la han realizado; de ellos retoma un caso para su exposición. Esta “eventualidad”, excepción, o como quiera denominarse, permite contribuir a repensar las nuevas formas de construcción familiar, así como observar el papel que tienen los varones en este proceso. Es por ello que Agoglia finaliza diciendo: “Aun cuando...este fenómeno es muy marginal y poco representativo, da cuenta de una realidad emergente que amerita ser indagada y analizada, en tanto constituye una forma de paternidad y vida familiar sin pareja y sin filiación biológica, el cual además tiene el potencial de ser un referente alternativo” (Salvo Agoglia, 2018: 157).

Por otra parte, Gonzalo Soto Guzmán presenta el texto: “Padres del mismo sexo. ¿Un lugar en las familias del siglo XXI?”, con el cual pretende dar a conocer los testimonios de tres familias homoparentales. Siendo el eje

central de la exposición las vivencias y experiencia de los varones homosexuales que al afrontar sus temores, dudas, confusiones, tabúes y estigmas sobre su rol de padre, han emprendido una lucha que ha significado cambios en la constitución y comprensión de su familia. Recorre un breve pero acertado estado del arte sobre las familias de padres gays, que apuntan hacia el estudio del desarrollo conductual, emocional y cognitivo de los hijos en parejas homosexuales, donde se concluye que no existe diferencia alguna con aquellos niños que crecen en un ambiente familiar heterosexual. Otro punto interesante se desarrolla en torno a las formas en que hombres gays han logrado concretar su rol parental, puntualizando las dificultades familiares, emocionales, culturales, sociales y legales que ello implica; de igual forma, puntualiza el cambio social y avance en las políticas de adopción homoparental en distintas naciones.

Soto Guzmán observa que en los casos presentados existen comunes denominadores dentro de las experiencias al afrontar su preferencia sexual y su rol de padre; además, uno de los conflictos latentes en la sociedad se produce en el imaginario colectivo al constituirse imágenes de la realidad que no tienen relación alguna con la misma; en otros términos, se piensa y cristalizan visiones del mundo que no permiten avanzar en el reconocimiento de diferentes estructuras familiares a las tradicionales. Por último, puntualiza que “la existencia de familias de padres del mismo sexo en Chile es una realidad presente, que clama no ser sancionada, negada o invisibilizada” (Soto Guzmán, 2018: 185).

El último texto de esta tercera parte lo presentan Alexandra Gajardo Tobar y Rodrigo Zúñiga Olguín, quienes nos dan a conocer la experiencia de 11 padres en el cuidado y crianza de sus hijos y cómo éstos se involucran en los procesos de intervención para niños en situación de vulneración de derechos, desarrollado el Servicio Nacional de Menores (Semane) en Chile, con el artículo titulado: “Involucrarse en el proceso de crianza: ¿posibilidades de co-construcción de aprendizajes paternos?”

Los puntos tratados por Gajardo y Zúñiga recorren aristas que son consideradas en la elaboración de políticas públicas y de intervención que pretenden la intervención de los padres en el proceso de crianza. Los autores mencionan que en Chile se han desarrollado múltiples programas y leyes como, por ejemplo, “Chile Crece Contigo” y La ley No. 20.680 “Amor de Papá”, en los cuales detectan un grave problema en la implementación de estos programas de intervención: la no inclusión de los padres. Además señalan distintos factores a lo largo de su exposición, de los cuales

consideraron dos como parte fundamental del problema: a) la presión por el cumplimiento de los indicadores de atención por parte de las instituciones y b) carencias, limitaciones en el diseño y estrategias de implementación de los programas, como son: el tiempo y espacio de trabajo, entre otros.

Sin embargo, en el análisis de los relatos obtenidos, muestran sucesos de suma importancia que apuntan a dos representaciones de la paternidad, la primera: *paternidad tradicional* y la segunda: *paternidad actualizada*. Por último, reflejan que “aún cuando las políticas han estado centradas en los hombres, han fallado en la comprensión de este como género, sin reflejar la diversidad y las contradicciones de las identidades masculinas” (Gajardo y Zúñiga, 2018: 210). En este sentido, enuncian que el elemento central en la elaboración de políticas y programas de intervención es que “un padre sea considerado, reconocido e incluido en la intervención favorece y evalúa positivamente a las instituciones, además de reconocer, identificar y poner en práctica el aprendizaje, a diferencia de aquellos que se encuentran en situación contraria” (Gajardo y Zúñiga, 2018: 211).

La tercera parte del texto compuesta por tres artículos que retoman intervenciones: el trabajo social, la didáctica educativa y la experiencia del trabajo social con varones durante el proceso de crianza; se proponen formas innovadoras en el trabajo cara a cara como son las prácticas *mindfulness*. Otro de los puntos abordados en este apartado es la deconstrucción de los estereotipos hegemónicos en las relaciones genéricas y familiares en los espacios educativos. “Masculinidades hegemónicas y familias: tensiones curriculares en cotidianos escolares de la periferia”, es el tema de Marcio Caetano, Paulo Melgaço da Silva Junior y Jimena de Garay Hernández, quienes se proponen descubrir y analizar los patrones culturales dominantes del género en los currículos de un grupo de 21 chicos y 12 chicas de 11 a 15 años de 6 sexto año de educación primaria en Brasil. Los autores consideran que “los currículos universalizan conocimientos por medio de las escuelas y que enseñan modos que informan la constitución de género, es por esta razón que [...] se cree relevante problematizarlos” (Caetano & Melgaço da Silva & de Garay Hernández, 2018: 221). En conjunto, pretenden un acercamiento a la construcción y vivencia de los niños de sus arreglos familiares (figura paterna y materna), la resignificación sexual, racial en los niños y los currículos de la educación en Brasil.

Proponen un análisis con una perspectiva de género decolonial en el proceso de intervención y didáctica edu-

cativa. Establecieron una cronología de dinámicas que les permite abordar los contenidos ejes de análisis dentro de la intervención, llevándolos por reflexiones prácticas y sencillas hacia conjeturas complejas. Uno de los elementos referentes que marcan pautas de diferenciación simbólica en los niños son los patrones culturales de colonialidad asociados a los discursos de belleza, a la vida familiar heterosexual, monogámica y nuclear que expresan los niños. Argumentan que las teorías feministas decoloniales pueden colaborar, a través de sus prácticas, en la desnaturalización y deconstrucción de conceptos, discursos, valores y prácticas pautados en la hegemonía eurocéntrica, colonial y heteronormativa.

Finalizan su exposición puntualizando que es fundamental “concebir la escuela como un espacio de disputa, cuestionamiento y de subversión de patrones responsables”, enfatizando en el cambio de didácticas educativas dentro los currículos escolares como “un importante paso en la construcción de una escuela más plural y en franco combate a prejuicios y discriminaciones” (Caetano & Melgaço da Silva & de Garay Hernández, 2018: 228).

En “Promoviendo las prácticas presentes a través de las prácticas *mindfulness*”, de Bruno Solari, se presentan relatos y narraciones que forman parte de la vida cotidiana y están insertos en la cultura; su planteamiento permite encontrar sentido a nuestra vida y a los roles que desempeñamos en la sociedad, en especial aquellos que son parte de la familia. Solari ubica estas narraciones y experiencias en contraste con la implementación de prácticas *mindfulness* en los procesos de crianza y ejercicio de la paternidad y maternidad.

Las prácticas *mindfulness* son entendidas como técnicas de entrenamiento mental, tienen sus raíces y fundamentos en la neurociencia y la psicología. Su objetivo es generar un espacio de conexión entre las acciones y la vigilancia consciente en nuestros relatos y nuestra vida cotidiana. Solari menciona que “lo novedoso de este enfoque es que no busca generar padres o madres perfectos, sino brindar

herramientas para entrenar la capacidad de mirar lo que está sucediendo con atención, curiosidad y apertura” (Solari, 2018: 251). Se trata del desarrollo de una conciencia reflexiva y vigilante de lo que hacemos, para así, después de un proceso introspección y autocrítica, promover cambios significantes en nuestras prácticas cotidianas.


Solari concluye que la práctica *mindfulness* en los procesos de crianza, además de beneficiar a los hijos, es una herramienta que puede promover cambios radicales en las relaciones familiares, en las formas de concebir ser padre o madre, además de ser adecuada para el trabajo de desarrollo familiar.

Por último, María Teresa Díaz Álvarez presenta “Trabajando con y para hombres”, donde expone una sistematización de diferentes experiencias de trabajo e intervención desarrolladas con varones cubanos. El trabajo desarrollado por Díaz Álvarez ha generado frutos, encontrando vinculación con distintos sectores de la sociedad civil y gubernamental, como son la Red Iberoamericana y Africana de Masculinidades (RIAM), el Centro Óscar Arnulfo Romero y el Centro Nacional de Educación Sexual en Cuba.

Nuestra autora menciona que el trabajo con varones cubanos no ha sido del todo fácil, puesto que no tienen cultura de trabajo grupal por lo cual apunta que “no acostumbra a reunirse a socializar los problemas de la vida cotidiana, tienen fuerte arraigo en los mandatos tradicionales de la masculinidad [...] hay una marcada consistencia de estereotipos y prejuicios” (Díaz Álvarez, 2018: 275).

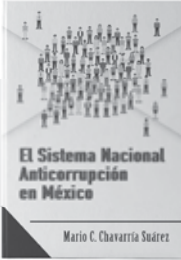
Sin embargo, la persistencia, el esfuerzo y la dedicación dieron como resultado el trabajo en conjunto de la organización y construcción de un nuevo pensamiento que pudiera ser transmitido a la comunidad, con el propósito de contribuir desde la prevención al cese de la violencia de género; la construcción de nuevos modelos de paternidad que se comprometan con el acompañamiento y apoyo de los hijos, tomando como referente los principios de la equidad de género.

Novedad Ediciones Eón:




Calidad de la democracia y los desafíos políticos en México

Gabriel Pérez Pérez
María C. Chavarría Suárez



El Sistema Nacional Anticorrupción en México

Mario C. Chavarría Suárez



EDICIONES EÓN

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco,
alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx •
www.amazon.com

NOVEDADES

Ediciones Eón / Universidad Autónoma de Guerrero



PFCE

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

Novedad Ediciones Eón:

**Los jóvenes, ¿Un mundo aparte?
Educación, desempleo y violencia
en el México contemporáneo**



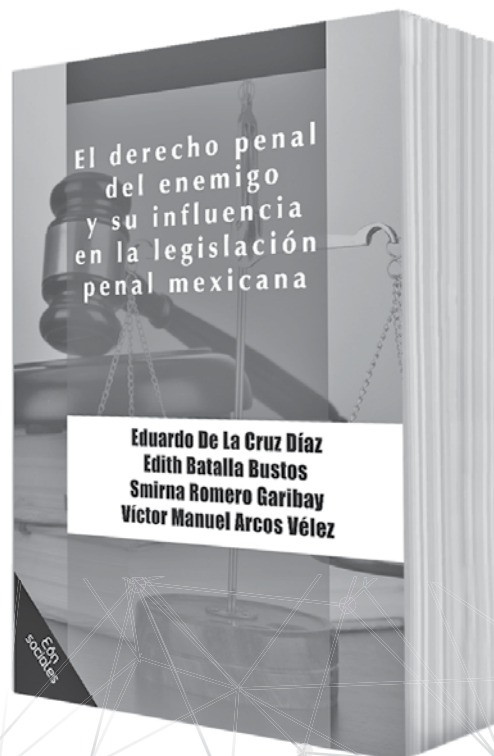
**Olivia Leyva Muñoz
Juan Russo
Edilberto Gallardo Valente
(Coordinadores)**

De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

Novedad Ediciones Eón:

El derecho penal del enemigo y su influencia en la legislación penal mexicana

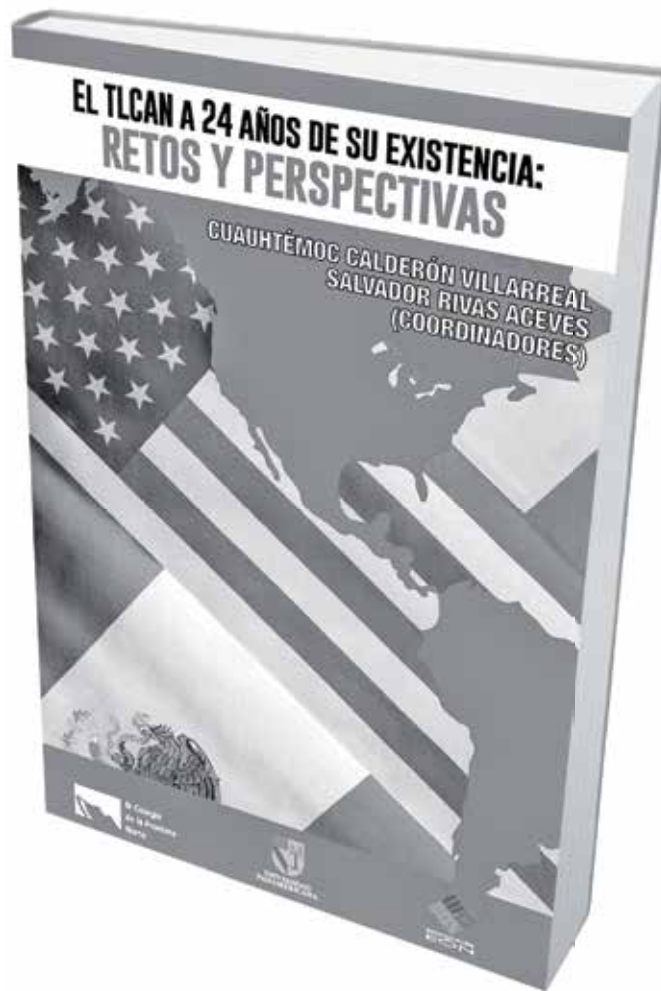
Eduardo De La Cruz Díaz
Edith Batalla Bustos
Smirna Romero Garibay
Víctor Manuel Arcos Vélez



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneon.com.mx • www.amazon.com

Novedad Ediciones Eón:

El TLCAN a 24 años de su existencia:
retos y perspectivas



Cuauhtémoc Calderón Villarreal
Salvador Rivas Aceves
(Coordinadores)



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco, alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx • www.amazon.com

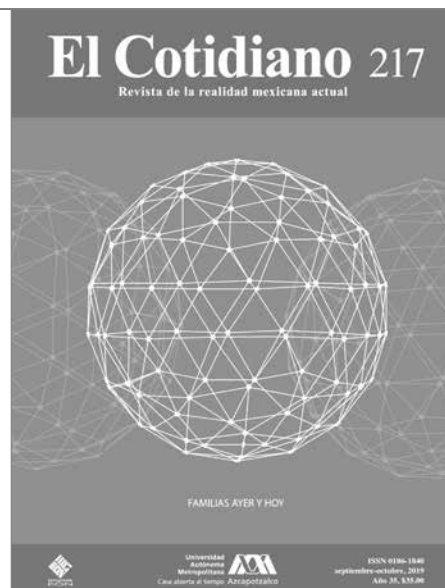
EL Cotidiano

Complete su colección. Al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral.

EL Cotidiano

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$ 255.00 En el D.F.
- \$ 340.00 En el interior de la República
- 45.00 USD En el extranjero



Formas de pago:

- * Cheque certificado
a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana
- * Efectivo

Información y ventas:

☎ 53 18 93-36

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂.....

SUSCRIPCIONES

Fecha: _____

Adjunto cheque certificado por la cantidad de: \$ _____ a favor de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, por concepto de suscripción y/o pago de (____) ejemplares de la revista **El Cotidiano** a partir del número (____)

– Deseo recibir por promoción los números: _____

Nombre: _____

Calle y número: _____

Colonia: _____ Código postal: _____

Ciudad: _____ Estado: _____

Teléfono: _____

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC _____ Dom. Fiscal _____