

el | cotidiano | 181

Revista de la realidad mexicana actual

• Medios de comunicación,
pobreza, salud y educación



EON

Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

ISSN 0186-1840
septiembre - octubre, 2013
año 28, \$35.00

P resentación

En este número *El Cotidiano* analiza y ofrece diversos puntos de vista para comprender y debatir en torno a cuatro de los principales problemas que enfrenta la sociedad mexicana: medios de comunicación, pobreza, salud y educación.

En primer lugar, y a partir de la situación actual de los medios de comunicación en el país, Javier Esteinou Madrid defiende los derechos culturales de los ciudadanos, “los cuales han sido quebrantados debido a la nula intervención del Estado mexicano para regular el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones, surgiendo un modelo de comunicación altamente desigual y monopólico”. En el mismo tenor se expresa Beatriz Solís Leree, quien aboga por encontrar “elementos que permitan una mayor difusión entre las audiencias, de los derechos que se desprenden de la reforma constitucional en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia del 2013”. Por su parte, Ramiro Tovar Landa habla de las “implicaciones de haber incluido el concepto de insumo esencial en la reforma constitucional de telecomunicaciones, dado que dista de haber consenso académico sobre sus alcances teóricos y su aplicación en política regulatoria”.

En una segunda parte de esta sección dedicada a los medios de comunicación, René Avilés Fabila reflexiona en torno a la ética y la libertad de expresión y de prensa, en tanto que Raúl Navarro Benítez examina la imposición del modelo comercial estadounidense de radiodifusión a través de empresarios nacionales, y María Josefa Erreguerena Albaitero analiza la serie de televisión *Mad Men* y su papel como “reconstructora de memoria colectiva que cuestiona y propone nuevas significaciones sociales sobre el proceso democratizador que se vivió en los años sesenta en Estados Unidos”.

Con respecto a otros temas que aquejan a la sociedad, Lukasz Czarnecki y Armando Cisneros escriben sobre la pobreza, “fenómeno cuya magnitud y características han cambiado notablemente a lo largo de las últimas décadas”, a decir de Cisneros, quien, adicionalmente, nos presenta en su aportación de este número un panorama de las condiciones de vida de la población de bajos recursos. Por su lado, Czarnecki nos habla sobre el Coneval y la institucionalización del concepto oficial de la pobreza.

“El consumo de alcohol y el alcoholismo en México” y “La protección a la salud y la seguridad en el trabajo como derechos humanos”, de Luis Berruecos Villalobos y Karina Trejo Sánchez, respectivamente, son los títulos de los trabajos relativos al tema de la salud, que también tiene cabida en este número. El primero es una interesante investigación sobre la situación actual del consumo de alcohol y el alcoholismo en la población indígena mexicana, mientras que el segundo “tiene como finalidad argumentar sobre la pertinencia de consagrar

la protección de la salud y la seguridad en el trabajo como derechos humanos en nuestra norma fundamental”.

Cierran este número dos aportaciones que tratan un tema de suma importancia y vigencia: la educación. En este sentido se expresan Javier Rodríguez Luna, con un artículo sobre las reformas recientes de la educación en México, y Cuauhtémoc Ochoa Tinoco, quien nos habla sobre la biblioteca barrial y la falta de atención gubernamental y social hacia ella.

Es así como *El Cotidiano* ofrece en este número una variada serie de artículos que buscan alentar la reflexión de temas fundamentales de nuestro acontecer actual.

El Cotidiano

La reforma constitucional de las telecomunicaciones y los cambios comunicativos para el país

Javier Esteinou Madrid*

En el marco de la Segunda Revolución Industrial surgieron en México la radio y la televisión, las cuales transformaron gradualmente la vida de los mexicanos. Así, emergieron fuertes fenómenos culturales de carácter masivo que paulatinamente modificaron la existencia cotidiana de la sociedad mexicana, creando comunidades altamente mediatizadas. Sin embargo, debido a la falta de intervención rectora del Estado mexicano para regular el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones, surgió un modelo de comunicación altamente desigual y monopólico, contrario a los derechos culturales de los ciudadanos, que obstaculizó el desarrollo virtuoso de la nación durante el siglo xx, extendiéndose hasta el siglo xxi.

¿De dónde venimos?: el modelo de comunicación heredado

En el marco de la Segunda Revolución Industrial surgieron en México la radio, en la década de 1920, y la televisión en 1950, funcionando mayoritariamente bajo el modelo comercial privado, las cuales transformaron gradual y sustantivamente los conocimientos, los valores, los imaginarios, las aspiraciones, las identidades, las conductas, en una idea, la vida de los

habitantes de la región. Así, emergieron fuertes fenómenos culturales de carácter masivo que paulatinamente modificaron la existencia cotidiana de la sociedad mexicana, creando comunidades altamente mediatizadas.

Sin embargo, debido a la falta de intervención rectora del Estado mexicano para regular el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México con base en los principios constitucionales, progresivamente surgió un modelo de comunicación altamente desigual, monopólico, discrecional, vertical, concentrador, antidemocrático, contrario a los derechos culturales de los ciudadanos, manipulador, etcétera, que obstaculizó el desarrollo virtuoso de la nación durante el siglo xx. Dicho patrón comunicativo se heredó del

siglo pasado al siglo xxi en el país, conservando, entre otras, las siguientes 34 características estructurales en el ámbito normativo, el nivel de concentración, la monopolización del *espectro radioeléctrico*, los poderes fácticos mediáticos, la transformación del *espacio público mediático*, la competencia, los contenidos, los medios públicos, las consecuencias sobre el Estado-nación, y las repercusiones sobre la sociedad.

El marco normativo

1. Durante las últimas décadas se conservó una legislación totalmente anacrónica en el campo de la radiodifusión, pues la Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960; su Reglamento, de 1971,

* Profesor-Investigador del Departamento de Educación y Comunicación, Área de investigación Comunicación y Estructuras de Poder de la UAM-Xochimilco. Correo-e: <jesteinou@gmail.com.mx>.

y la Ley Federal de Telecomunicaciones proviene de 1995 (*Diario Oficial de la Federación* [DOF], 1995). Las únicas modificaciones relevantes efectuadas a estos ordenamientos fueron, en sentido antidemocrático, el *Decretazo*, del 10 de octubre de 2002, y la *Ley Televisa*, de noviembre del 2005.

2. A lo largo de los últimos 30 años se contó en el país con diversas propuestas jurídicas de cambio político-cultural del modelo de comunicación monopólico con perspectiva a la pluralidad, pero ninguna de ellas alcanzó el éxito, pues todos los intentos fueron abortados por las luchas partidistas en el Congreso de la Unión, por la influencia de los *poderes fácticos mediáticos* y por la acción de las telebankadas en el Congreso. En este sentido, durante mucho tiempo se tuvieron promesas de todos los partidos y los gobiernos en turno para modificar el desactualizado marco regulatorio de la radiodifusión en México, asegurando que se democratizarían los procesos comunicativos, se reconocerían los derechos ciudadanos de la comunicación, se abrirían nuevos espacios de participación plural, se regularía el derecho de réplica, se transformarían los medios de gobierno en medios de Estado, etcétera, pero a lo largo de 50 años no se cumplió nada de lo prometido.
3. El patrimonialismo político que sostuvieron los medios, al margen del orden jurídico y desafiando al Estado, llegó a su extremo permitiendo que en el 2005 las televisoras promovieran la *Ley Televisa*, que fue una legislación que intentó certificar el dominio de los monopolios privados sobre el espectro radioeléctrico. Ese fue el momento de mayor arrogancia y prepotencia políticas de las televisoras pero, al mismo tiempo, el inicio de su desmerecimiento político (Trejo, 2013: 12).
4. Ante las grandes ausencias de orden jurídico para normar la radio y la televisión, cobró vida constantemente la tesis neoliberal que señaló que los medios de información colectivos deben estar regidos por los mecanismos de la *autorregulación comunicativa* y no por las acciones jurídicas rectoras del Estado nacional, pues se atentaría contra la libertad de empresa y la libertad de expresión (Esteinou, 2011).
5. Por consiguiente, en las últimas cinco décadas, desde el ángulo normativo, en el país cambiaron los gobiernos, los partidos, las tendencias políticas, los funcionarios, los discursos, etcétera, pero lo único que no se transformó con sentido democrático fue la estructura nacional de comunicación, especialmente la audiovisual.

La actuación de los poderes fácticos mediáticos

6. La herencia de ese endeble marco jurídico-político ocasionó que la fuerza del Estado-nación fuera cada vez más frágil al enfrentar a las empresas de comunicación que gradualmente se convirtieron en *poderes fácticos mediáticos*, prevaleciendo sobre los poderes constitucionales legítimos y sobre la sociedad.
7. En la relación de dependencia entre medios de difusión y Estado en México han existido dos fases fundamentales: la primera entre 1950 y 1980, cuando los medios, especialmente la televisión, se subordinaron a las directrices del poder político a cambio de concesiones radiofónicas y seguridades para expandirse; y la segunda, de 1980 a 2013, cuando la subordinación de los poderes públicos constitucionales se sometió a los *poderes fácticos mediáticos*. En esta etapa las empresas de radiodifusión lograron que “el gobierno hiciera suyos sus intereses corporativos, y el poder político de las televisoras creció gracias a la perplejidad y la inacción, en ocasiones expresadas con una franca condescendencia del gobierno del presidente Felipe Calderón” (Trejo, 2013: 9).
8. La paulatina acumulación de fuerza por parte de los *poderes fácticos mediáticos* avanzó a tal grado en el país que a partir de 1980 éstos lograron cambiar la ecuación del equilibrio tradicional de fuerza que planteaba que los medios de difusión eran los soldados del Presidente, para conseguir, desde principios del siglo XXI, que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial fueran los soldados del *poder mediático*, particularmente de la *Telecracia*.
9. Televisa y Televisión Azteca desplegaron en diversos momentos una acentuada capacidad de presión, e incluso extorsión, sobre el Estado y los poderes públicos, para imponer sus intereses o apuntalarse mutuamente con sus diversos canales o eludir el contraste. Esto provocó que la promesa de otorgar tiempos de pantalla por parte de los consorcios mediáticos o la amenaza para negárselos desarticulara en numerosas ocasiones los afanes reguladores de la comunicación de muchos políticos mexicanos (Trejo, 2013: 9).

El nivel de concentración

10. La concentración excesiva de todo el sistema de comunicación social, especialmente electrónico, en sus diversas fases de producción, distribución e inculcación

de mensajes, dio origen al modelo duopólico en la televisión y oligopólico en la radio.

11. El escenario de hiperconcentración de la propiedad de las empresas mediáticas se acentuó especialmente a través del recurso de la propiedad cruzada de las mismas.

La monopolización del espectro radioeléctrico

12. El *espectro radioeléctrico*, patrimonio de la nación, fue altamente privatizado por el sector oligopólico de la radiodifusión y de las telecomunicaciones para comercializarlo, expandir sus negocios, presionar al Estado y dirigir a la sociedad. De esta forma, derivado de la inacción rectora del Estado, el uso del *espectro radioeléctrico* fue concebido progresivamente bajo una concepción patrimonialista que lo ubicó como un instrumento privado de los monopolios de la comunicación nacional, particularmente de la televisión, para fortalecer y expandir sus consorcios mercantiles, y no como una infraestructura tecnológica para el ejercicio del servicio público de las telecomunicaciones que propiciara un desarrollo más equilibrado de la sociedad mexicana.
13. El acceso a los servicios de telecomunicaciones en México es aún limitado para gran parte de la población. La penetración de la telefonía móvil en el país es de 86 líneas por cada 100 habitantes contra 112 en países como España. Además, México se encuentra en los últimos lugares en penetración de banda ancha entre los países de la OCDE: tal tipo de banda tiene una penetración de 11.4% en telefonía fija y 9.6% en telefonía móvil, con una velocidad promedio de 5.3 Mb en 2012, mientras que el equivalente en Chile fue de 19 Mb. Por otro lado, también hay retos de cobertura y competencia en el sector: existen sólo 17 líneas de teléfono fijas por cada 100 habitantes; la televisión de paga cubre alrededor de 10% de la población; la televisión abierta tiene 465 estaciones concesionadas y 95% de éstas se concentran en dos empresas. Lo anterior impacta los precios de los servicios de telecomunicaciones que enfrentan las empresas y la población en general. Una consecuencia es que, de acuerdo con el Informe Mundial sobre la Tecnología de la Información 2013 del Foro Económico Mundial, México ocupa la posición 63 de un total de 144 países, según el Índice de Tecnologías de la Información” (Peña, 2013b: 156).

La competencia

14. Ante la herencia de este panorama histórico en la radiodifusión nacional y las telecomunicaciones fue casi imposible garantizar la competencia, la apertura, la calidad, la participación social, la pluralidad y la democracia en el terreno colectivo de la comunicación electrónica nacional, pues los monopolios en esta esfera se opusieron a su existencia.
15. No obstante que los canales 2, 4, 5 y 9 de Televisa y el 13, 7 y 40 de TV Azteca, en la ciudad de México y sus repetidoras en todo el país, utilizaron segmentos del *espectro radioeléctrico*, aprovechando un recurso nacional que les fue concesionado, tales consorcios durante muchos años se rehusaron a que existieran otras empresas con capacidad para difundir televisión de alcance nacional. De esta forma, al impedir que los sistemas de cable y satélite con los que no tenían relaciones de negocios pudieran recuperar sus señales, ambas compañías perpetuaron directamente una privatización de las frecuencias abiertas, impidiendo la competitividad en este rubro (Trejo, 2013: 10-11).
16. Televisa conservó su hegemonía en la televisión de paga regateando o negando la conducción de sus señales de televisión abierta. A las pequeñas empresas cableras de diversos sitios del país que se negaron a sumarse a ese consorcio se les amagó con retirarles la autorización para retransmitir sus canales en televisión abierta. Con ese recurso, por ejemplo, desde hace una década, Televisa expulsó del mercado mexicano a la empresa satelital DirecTV. Simplemente canceló el contrato que le permitía a ese servicio de televisión de paga incorporar en su programación los canales que Televisa difunde de manera abierta (Trejo, 2013: 11).

Los contenidos

17. La competencia en los contenidos fue sumamente difícil de lograr por el lugar monopolístico dominante que alcanzó, tanto por el tamaño de las corporaciones en cada rama de las telecomunicaciones y la radiodifusión, como por el poder político que éstas acumularon. Así, la ausencia de diversidad entre las cadenas mantuvo la monotonía, fuente de imitaciones mutuas colmadas de vulgaridades (Trejo, 2013: 9-10).
18. Se formó, por una parte, una oligarquía emisora de sentidos que creó culturas *ad hoc* para lograr su expansión empresarial duopólica; y, por otra, una socie-

dad masiva receptora pasiva de los mensajes, educada durante muchas décadas para aceptarlos. Su objetivo fue generar consumidores cautivos y no ciudadanos participativos.

El modelo de comunicación dominante

19. Durante muchas décadas la operación de esta estructura mediática dominante generó en nuestra sociedad el reinado de un modelo de *comunicación salvaje* cuya máxima expresión fue, en palabras de Emilio Azcárraga, la formación del prototipo de “*comunicación para los jodidos*”, y que con la transición digital se modernizó convirtiéndose en el modelo de “*comunicación para los neo jodidos*”. Dicho arquetipo se caracterizó por impulsar la “cultura basura” o la “cultura parasitaria” y depredar la cultura nacional milenaria.

20. La esencia del modelo de *comunicación salvaje*

[...] se distinguió por promover en grandes dimensiones la difusión intensiva de la información secundaria, la violencia temática, el consumo exacerbado, la invasión de la privacidad, la banalización de la realidad, la comunicación alarmante, morbosa y sensacionalista, la imposición mental del principio de la ganancia a toda costa, la frivolidad informativa, el show como anteojos para ver la vida, el entretenimiento vulgar y estrafalario, la cosmovisión hollywoodense de la vida, la espectacularización de la vida, la sexualización de la programación para ser exitosa, etc., con tal de obtener *ratings* y vender; en detrimento de la calidad de los contenidos y de las necesidades orgánicas de comunicar los mensajes estratégicos que requerimos asimilar colectivamente como personas, grupos, comunidades y civilización para transformar nuestras conciencias y poder sobrevivir en el país como pueblos evolucionados (Esteinou, 2011: 11-33).

21. Lo que decidió el duopolio televisivo durante muchos años fue la transmisión del entretenimiento y del info-entretenimiento de muy baja calidad, simplista, caricaturesco y burdo que dejara dinero a corto plazo, impidiendo el surgimiento del modelo de comunicación inteligente que promocionara el avance del pensamiento profundo en el país.

22. Bajo esta tendencia reinaron en la atmósfera cultural del país los siguientes modelos televisivos: el de “*televisión vampiro*”, el de “*televisión adrenalínica*”, el de “*televisión de lavadero*”, el

de “*televisión chantajista*”, el de “*televisión intrusiva*”, el de “*televisión mágica*”, y el de “*televisión esquizoide*”; y se marginaron los modelos de “*televisión inteligente*” y el de “*televisión para la sobrevivencia social*” (Esteinou, 2011: 11-33).

23. En resumen, se impulsó una dinámica de deterioro del sistema de comunicación colectivo que no generó procesos de comunicación bilaterales, sino simples flujos de información unilaterales.

Los medios públicos

24. Los medios públicos no operaron como medios de Estado de servicio público, sino como simples instituciones de difusión funcionales para los poderes en turno, como el Presidente, los partidos políticos, los secretarios de gobierno, los funcionarios públicos, etcétera, y no al servicio de la ciudadanía que fue quien los financió a través de sus impuestos.

25. Los canales de gobierno no actuaron como contrapeso de los *poderes fácticos mediáticos*, sino que hicieron caso omiso de las deformaciones culturales que ocasionaron los medios privados.

El espacio público mediático

26. Desde 1920 el funcionamiento virtual de los medios de difusión colectivos gradualmente generó un nuevo *espacio público mediático* que se coronó con la operación de la televisión a partir de 1950, medio a través del cual se realizan masivamente las principales tareas culturales de la sociedad mexicana.

27. Las políticas neoliberales aplicadas en el terreno del *espacio público mediático* desde 1980 a la fecha comercializaron el espacio público de manera extrema al grado de ser México la nación donde existen más *spots* publicitarios en la programación cotidiana de la televisión.

28. La sociedad, que es la dueña del espectro radioeléctrico, quedó marginada de participar en éste para difundir sus proyectos de presente y futuro. Así, la pluralidad de las múltiples culturas, grupos e ideologías nacionales no estuvo representada en la estructura de comunicación masiva que se heredó con las mismas características del siglo XX al XXI en México. De esta forma, el modelo de comunicación privado-comercial tradicional eliminó la pluriculturalidad de las distintas comunidades mexicanas en el *espacio público mediático*.

Las consecuencias sobre el Estado-nación

29. Con la prolongación de la fuerza acumulada por los *poderes fácticos* sobre el *espacio público*, que crecieron al amparo del Estado y luego se le enfrentaron en algunas áreas de la vida pública, se erosionó gradualmente el poder de las instituciones políticas y su capacidad para gobernar (Trejo, 2013: 13).
30. En su última fase de evolución los medios de difusión dejaron de ser *poderes fácticos mediáticos* para convertirse en parte medular del corazón del Estado de la *Cuarta república mediática* en México.
31. La concentración de los medios de comunicación y su actuación como *poderes fácticos* en México pusieron en crisis el modelo de la democracia contemporánea, convirtiéndola en una teledemocracia, donde los *poderes mediáticos* influyen sustantivamente sobre los resultados electorales.
32. El rendimiento o sometimiento histórico del Estado-nación ante la fuerza de la *telecracia* llegó a tal grado que se sintetizó en la frase célebre del ex presidente Vicente Fox Quezada: “¿Y yo por qué debo intervenir ante el comportamiento ilegal de las empresas televisivas que tomaron las instalaciones de Canal 40 en el Cerro del Chiquigüite?”.

Las repercusiones sobre la sociedad

33. Derivado de estas tendencias mediáticas, la sociedad ya no quedó predominantemente dirigida y organizada cotidianamente por el gobierno, sino por la dinámica del *aparato mediático* en la República.
34. Finalmente, convivimos en un contexto histórico polémico donde el viejo modelo de difusión empresarial vertical y unidireccional de los medios abiertos experimenta un contraste o lucha contra el nuevo modelo de comunicación horizontal virtual e interactivo que emerge con las redes sociales ciudadanas y otros fenómenos interactivos. En este sentido, todos los fenómenos de la comunicación moderna, como las tele-elecciones, el consumo masivo, la diversión mediática, las movilizaciones virtuales, la propaganda gubernamental, la tele-iglesia, la tele-política, etcétera, hoy propician una lucha dual entre los dos grandes proyectos de comunicación nacional, que en ocasiones se complementan y en otros momentos se enfrentan: el proyecto del *Estado híbrido*, respaldado por la *telecracia*,

y el proyecto emergente de la sociedad civil organizada en redes virtuales, el cual construye lentamente una nueva forma de organización colectiva orientada hacia la creación de un nuevo *Estado ciudadano paralelo* que enfrente los asuntos cotidianos de la agenda nacional de manera distinta.

Así, cada vez más, la población emigra del antiguo sistema abierto de difusión de masas al nuevo prototipo de las redes sociales de la comunicación ciudadana que lo cuestionan y lo redefinen en su naturaleza dominante, con base en la fuerza que adquiere el nuevo modelo de desarrollo horizontal de redes sociales. Sin embargo, pese a la actuación de estas megatendencias dominantes, gradualmente se fue formando en la sociedad civil un lento ascenso de consciencia crítica colectiva sobre las consecuencias del modelo de comunicación de la *mediocracia*, y se formuló la necesidad estratégica de modificar democráticamente el pacto comunicativo establecido durante muchas décadas entre el *poder mediático*, el Estado y los ciudadanos, con el fin de crear otro pacto más justo y equilibrado entre tales sectores. La manifestación más reciente de dicha transformación estalló ante la opinión pública a través del movimiento civil #YoSoy132, que a partir del 2012 colocó las banderas del cambio de la estructura comunicativa como centro de sus exigencias de transformación nacional.

El conjunto de todas estas realidades obligó, desde hace varias décadas, a que la clase política reconociera y demandara la necesidad imperiosa de recuperar los espacios rectores del Estado nacional para gobernar con mayor soberanía, especialmente en el terreno de las telecomunicaciones, introduciendo contrapesos jurídicos y políticos igualadores ante la creciente fuerza de los *poderes fácticos mediáticos*. Así, emergió en México la exigencia estructural de realizar una profunda reforma jurídica en el ámbito de las telecomunicaciones y la radiodifusión, que creara otro modelo de comunicación favorable para el desarrollo equilibrado de la sociedad y el avance de la construcción de la democracia en México.

Por ello, es fundamental tener muy presente dicho diagnóstico estructural de la comunicación social para revisar que si bien la *Reforma constitucional de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica* fue capaz de modificar esta realidad desigual heredada y fortalecida a principios del tercer milenio, continúan existiendo los mismos fenómenos, incluso acentuados, pero ahora disfrazados de “modernos” y “competitivos”.

El nuevo gobierno y las reformas estructurales

Para iniciar una nueva administración de gobierno durante el periodo 2012-2018, el presidente Enrique Peña Nieto requería crear nuevas condiciones de gobernabilidad que le permitieran dirigir al país de otra forma y superar la crisis transmitida de los gobiernos anteriores.

Para asegurar la realización de dichos progresos históricos el Poder Ejecutivo llevó a cabo las siguientes cinco acciones jurídico-políticas estratégicas:

1. Estableció un gran pacto político de gobernabilidad nacional con los principales cuatro partidos políticos del país (*Pacto por México*), obteniendo un gran respaldo consensado de la clase política nacional para aprobar tales cambios estructurales.
2. Elevó a rango constitucional los compromisos del *Pacto por México*, de forma que no fueran leyes secundarias las que respaldaran dicho proyecto de transformación nacional, sino que el propio mandato fuera directriz de la Carta Magna que condujera el cambio del país.
3. Aprobó paralelamente en el Congreso de la Unión la reforma a la *Ley de Amparo*, entre cuyas diversas modificaciones jurídicas incorporadas se encuentra la prohibición de que cuando la materia a proteger se refiera al interés público general, no procederá la suspensión del acto reclamado. A través de este recurso se impidió a los monopolios, especialmente de la radiodifusión y de las telecomunicaciones, que en caso de ser demandados pudieran continuar ejerciendo las acciones irregulares por las cuales fueron requeridos y evitar que se invalidara la fuerza del derecho.
4. Anunció ocho reformas estructurales estratégicas para contar con un marco general de transformación del país:
 - Reforma administrativa
 - Reforma educativa
 - Reforma bancaria
 - Reforma de telecomunicaciones y competencia económica
 - Reforma política
 - Reforma económico financiera (fiscal)
 - Reforma económica
 - Reforma de la salud

5. Finalmente, creó la *Reforma constitucional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*, aprobada por el Congreso de la Unión y los diversos congresos de los estados del país, para instrumentar las modificaciones en el orden de la comunicación nacional. La incorporación de dicha iniciativa fue un logro notable dentro de la historia de la comunicación nacional, pues desde la década de los cincuenta no se había podido reformar con perspectiva social y progresista el marco regulatorio de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en México¹.

Dicho posicionamiento de cambio político del nuevo gobierno priista quedó claramente sintetizado cuando el presidente Enrique Peña Nieto, al evaluar sus primeros 100 días de gestión, manifestó públicamente en Palacio Nacional: “¡No vengo a administrar, sino vengo a transformar a México!” (*El Universal*, 11 de marzo de 2013).

El proceso político-legislativo de construcción de la “reforma constitucional”

El proceso de evolución de la *Reforma constitucional de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica* atravesó por dos grandes fases de elaboración. La primera etapa abarcó siete momentos de formación y fue del 1 de enero del 2012 al 10 de junio de 2013; la segunda etapa abarcó la elaboración de las leyes secundarias y la constitución del Órgano Regulador, el Ifetel, del 11 de julio al 12 de diciembre de 2013.

Primera etapa

a. Los orígenes en el Pacto por México

- El 1 diciembre 2012 se anunció ante todo el país el primer “*Mensaje a la Nación*” donde se dibujó políticamente el inicial cambio comunicativo para el país (Peña, 2012b).
- El 2 de diciembre del 2012 se firma el “*Pacto Por México*” en el Alcázar del Castillo de Chapultepec junto con los principales partidos políticos del país, el presidente Peña

¹ Para ampliar el panorama sobre cómo fueron abortados durante décadas los intentos jurídicos democráticos para transformar el marco de operación de las telecomunicaciones en México, véase Esteinou y Alva de la Selva (2011: 98-153), y Lay (2012).

Nieto fijó los ejes fundamentales de gobernabilidad de su gestión para enfrentar los principales problemas de la agenda nacional que permitieran crear un nuevo futuro promisorio para México (95 compromisos). En este contexto se desarrollaron las primeras transformaciones en materia de telecomunicaciones para la República mexicana (*El Universal*, 2 de diciembre de 2012).

Dicho nuevo pacto de gobernabilidad estructural del país se efectuó bajo las siguientes tres directrices fundamentales: fortalecer al Estado mexicano, democratizar la economía, la política y la ampliación eficaz de los derechos sociales, y finalmente, impulsar la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas².

b. La primera discusión en la Cámara de Diputados

- El 19 de marzo del 2013 se envió al Congreso de la Unión la *Iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión*, con apoyo de casi la totalidad de la clase política nacional, para modificar la arcaica y desigual realidad comunicativa que reinó en México en las últimas cinco décadas (Peña, 2013a).
- El 21 de marzo del mismo año fue aprobada en la Cámara de Diputados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (NA), con 414 votos a favor, 50 en contra, 8 abstenciones y 92 reservas al dictamen original enviado por el Poder Ejecutivo Federal, en una sesión maratónica que duró más de diez horas en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Fue votada en el pleno del Senado con el método de *fast track* en 8 días (*El Universal*, 22 de marzo de 2013).

² En este ámbito es muy importante considerar que “la creciente influencia de *poderes fácticos* frecuentemente reta la vida institucional del país y se constituye en un obstáculo para el cumplimiento de las funciones del Estado mexicano. En ocasiones, esos poderes obstruyen en la práctica el desarrollo nacional, como consecuencia de la concentración de riqueza y poder que está en el núcleo de nuestra desigualdad. Por ello, la tarea del Estado y de sus instituciones en esta circunstancia de la vida nacional debe ser someter, con los instrumentos de la ley y en un ambiente de libertad, los intereses particulares que obstruyan el interés nacional” (Peña, 2013b).

c. La primera polémica en el Senado

- El 2 de abril del 2013 fue enviado al Senado de la República para su dictaminación por la Comisión de Puntos Constitucionales, Comisión de Comunicaciones y Transportes, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, y Comisión de Estudios Legislativos, y dos más sólo para emitir su opinión: la Comisión de Gobernación y la Comisión de Justicia; y su votación respectiva en el pleno de la Cámara Alta (CNN, 11 de abril de 2013). La propuesta fue analizada por dichas comisiones del Senado de la República a través del “Programa para el estudio y dictamen de la minuta en materia de telecomunicaciones”, y enriquecida sustancialmente mediante cinco Consultas Públicas que se efectuaron el 10, 11 y 12 de abril del 2013, en las que participaron diversos sectores académicos, investigadores, la sociedad civil, organismos internacionales, indígenas, servidores públicos, especialistas y expertos en materia de telecomunicaciones y de competencia económica, quienes manifestaron sus opiniones, comentarios, críticas y propuestas vinculados con el tema.
- El 18 de abril de 2013 fue aprobada en lo general y en lo particular en la Cámara Alta con 18 cambios que no alteraron el contenido inicial del proyecto.
- El 19 de abril de 2013 fue votada con el método de *fast track* en el pleno del Senado, con 118 votos a favor, 3 en contra y 0 abstenciones, sin atender las 24 importantes reservas que le habían señalado diversos legisladores a la misma. Como ocurrió con el debate sobre la llamada *Ley Televisa*, de igual forma en esta ocasión se desecharon una a una las diversas reservas de los legisladores críticos (*La Jornada*, 19 de abril de 2013).

d. Los cambios en la Cámara de Diputados

- El 19 de abril de 2013 se devolvió a la Cámara de Diputados para su revisión y en ésta se modificó nuevamente el Artículo 28, de tal forma que

[...] se le devolvió fuerza a las decisiones de la Cofeco porque al considerar que las resoluciones se ejecutarían hasta que se resolviera el juicio de amparo interpuesto por los actores dominantes en telecomunicaciones, quedaban sin efecto sus instrucciones de frenar las prácticas consideradas monopólicas. Con ello, sólo quedarán sujetas a juicio de amparo la imposición de multas

o la desincorporación de activos de los grandes grupos considerados dominantes en el sector de las telecomunicaciones pero no la prevención y freno a las prácticas monopólicas (*La Jornada*, 26 de abril de 2013).

e. La aprobación final en la Cámara de Senadores

- El 26 de abril de 2013 fue devuelta a la Cámara de Senadores con dichos cambios para su aprobación final.
- El 29 de abril de 2013 fue revisada y dictaminada por las Comisiones Unidas de la Cámara Alta la versión modificada de la *Reforma en telecomunicaciones y competencia económica*³.
- El 30 de abril de 2013 fue aprobado por el pleno del Senado de la República con 108 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones. Así, concluyó el proceso legislativo federal en el Congreso de la Unión (*Dinero en Imagen*, 30 de abril de 2013).

f. La votación en los congresos de los estados

- El 1 de marzo de 2013 la propuesta fue enviada a todos los congresos de los estados, con el fin de obtener el respaldo de por lo menos 18 de ellos para alcanzar el rango de reforma constitucional e incorporarse al texto de la Constitución Política Mexicana.

g. El Plan Nacional de Desarrollo

- El 20 de mayo de 2013 el gobierno publica el “Plan Nacional de Desarrollo 2012-2013”, donde refuerza los planteamientos acordados en el Pacto por México sobre los cambios en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

h. La publicación en el Diario Oficial de la Federación

- Finalmente, el 10 de junio del 2013 el presidente Peña Nieto firmó el decreto para promulgar la *Reforma constitucional en radiodifusión y competencia económica*, convirtiéndose en mandato vertebral de la Constitución Política Mexicana e iniciándose el nuevo proceso legislativo para que en los siguientes 180 días se elaboraran las diversas leyes secundarias en la materia que permi-

³ Para ampliar el proceso de aprobación constitucional en el Senado de la República consúltese H. Congreso de la Unión (30 de abril de 2013).

tieran la aplicación de los preceptos constitucionales (*La Jornada*, 11 de junio de 2011).

Segunda etapa

Comprendió la elaboración de las leyes secundarias y de la formación del órgano regulador Ifetel y el nombramiento de los siete Comisionados, y abarcó del 11 de junio al 12 de diciembre del 2013.

¿En qué consistió el contenido de la reforma?

El contenido de la iniciativa modificó diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política mexicana, incluyendo 42 temas fundamentales que la sociedad mexicana había demandado durante las últimas cinco décadas en este ámbito, y los desarrolló con visión progresista para ser incluidos como norma general en la Carta Magna, con el fin de cumplir con los compromisos básicos establecidos en el Pacto por México en el rubro de las comunicaciones, mediante lo cual los miembros de este pacto colocaron las bases para crear otro modelo de comunicación colectiva, distinto al heredado del siglo XX, que posibilitara el desarrollo más equilibrado de la nación en esta materia.

Entre los principales aspectos específicos que se aprobaron para cambiar la Constitución Política mexicana en materia de telecomunicaciones y radiodifusión figuraron los siguientes.

Nuevas concepciones

- Abordar normativamente a la radiodifusión y a las telecomunicaciones como servicio público (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Competencia

- Propiciar la competencia en televisión, telefonía y servicios de datos.
- Determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, y fijar las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia. Regular a los operadores dominantes.
- Fijar límites a la concentración en radio, televisión y telecomunicaciones (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

- Inversión extranjera hasta de 100% en telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite, y hasta 49% en radiodifusión.
- Formación de tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Ifetel

- Creación de la Comisión Federal de Competencia (CFC) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) como órganos constitucionales autónomos, con personalidad jurídica, presupuesto propio y autonomía de gestión.
- Fortalecer sustancialmente a nivel constitucional las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones y las de la Comisión Federal de Competencia.
- Elección de los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones con mecanismos más abiertos, plurales, profesionales y democráticos.
- Constituir un Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, integrado por miembros honorarios y encargado de fungir como órgano asesor en la observancia de los respectivos principios constitucionales.
- Dotar de atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones para vigilar que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada y no rebase los tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales.
- El Instituto contará con las facultades suficientes para supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a los que se refiere el Artículo 3° de la Constitución, así como las normas en materia de salud, estableciendo lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público menor de edad.
- Las resoluciones jurídicas sobre esta materia únicamente podrán ser impugnadas mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Concesiones

- Homologar las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en una sola figura que distinga las de uso comercial, público, social y privado.
- Autorizar las concesiones de la banda ancha, de los servicios públicos de radiodifusión y de las telecomu-

nicaciones en condiciones de competencia, pluralidad, calidad y convergencia, optimizando el espectro radioeléctrico.

- Otorgar las concesiones mediante licitación pública a fin de asegurar la máxima concurrencia y no por criterios políticos o de presión empresarial.
- Las concesiones para uso público y social se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa, evitando que el factor determinante para definir al ganador sea meramente el criterio económico.
- Elaborar un Registro Público de Concesiones (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Otros emisores

- Licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta.
- El *must carry* y *must offer* serán gratuitos, salvo en los casos en los que los concesionarios de telecomunicaciones o de la televisión radiodifundida hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes, pues no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Medios de Estado

- Reconocer a los medios de Estado independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia, rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.
- Crear una cadena de medios públicos (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Internet

- Formar una política de inclusión digital universal que abarque objetivos y metas en conectividad para las tecnologías de comunicación e información.
- Instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo, que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones.

- Aprovechar el uso eficiente de la banda de 700 Mhz.
- Instalar Internet de Banda Ancha en edificios públicos. Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Derechos ciudadanos

- Reconocimiento del derecho al libre acceso a la información y del derecho a la libertad de difusión como garantías constitucionales.
- Certificar el derecho de libre acceso a la información y el derecho a la libertad de difusión.
- Derecho constitucional de acceso a las tecnologías de la información, los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha.
- Avalar el acceso universal de las personas a la sociedad de la información y el conocimiento.
- Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial.
- Reglamentar el derecho de réplica (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Contenidos

- Prohibir la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24).

Reglamentación

- Dotar al Congreso de la Unión con facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información, radiodifusión y telecomunicaciones.
- Crear un solo ordenamiento jurídico que regule de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, etcétera (H. Congreso de la Unión, 21 de marzo de 2013: 24). De esta manera, la reforma acentuó los siguientes seis ejes estructurales.

Primer eje. Fortalecimiento de derechos fundamentales. Se amplían las libertades de expresión y de acceso a la información, así como los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. A partir de esta reforma, las telecomunicaciones son servicios

públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

Segundo eje. Actualización del marco legal del sector telecomunicaciones. Para fortalecer la certidumbre legal, se expedirá un solo ordenamiento que regule de manera convergente el espectro, las redes y los servicios, mediante el régimen de concesión única. Se instrumenta también la regulación asimétrica a la que se sujetarán los agentes económicos preponderantes, previa declaratoria del órgano regulador.

Tercer eje. Fortalecimiento del marco institucional. Se crean el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica como órganos constitucionales autónomos. El Instituto Federal de Telecomunicaciones regulará, promoverá y supervisará los servicios de radiodifusión y las telecomunicaciones.

Otorgará y eventualmente revocará concesiones en la materia, y sancionará a quienes infrinjan la ley. A su vez, la Comisión Federal de Competencia Económica podrá prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Ambos órganos regularán también el acceso a insumos esenciales y ordenarán la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Para asegurar los derechos de los actores económicos, también se crean tribunales especializados en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica.

Cuarto eje. Promoción de la competencia. Se permitirá la inversión extranjera directa hasta en 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite. Asimismo, se autorizará hasta en un máximo de 49% en radiodifusión, siempre que exista reciprocidad en el país donde se encuentre constituido el inversionista. Se impulsará también la competencia, a través de la obligación de las radiodifusoras de permitir la retransmisión gratuita y no discriminatoria de sus señales a las empresas de televisión restringida. A su vez, las radiodifusoras tendrán derecho a que sus señales sean retransmitidas de manera gratuita y no discriminatoria por las empresas de televisión restringida.

Quinto eje. Establece una política de inclusión digital universal y una agenda digital nacional. El Ejecutivo tendrá a su cargo esta política que contemplará infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales. Se busca que al menos 70% de los hogares y 85% de las micro, pequeñas y medianas empresas cuenten con velocidad para descargas de información con apego a estándares internacionales.

Sexto eje. Impulso a una mayor cobertura en infraestructura. Para este fin se desplegará una red troncal nacional de banda ancha con fibra óptica, y una red compartida de acceso inalámbrico al mayoreo, con base en el espectro radioeléctrico de la banda de 700 Mhz (Peña, 2012a).

En síntesis, en términos generales el corazón de la propuesta contó con importantes conquistas estratégicas con las cuales el Congreso logró destrabar una realidad fundamental para lograr un crecimiento más equilibrado del país, al encontrarle la “cuadratura al círculo”, que durante muchas décadas no se quiso resolver negando las principales demandas de cambio comunicativo expuestas de múltiples maneras por los ciudadanos.

Frente a este notable capítulo de la historia en el ámbito de las comunicaciones nacionales queda pendiente por comprobar si esta transformación estructural fue sólo para realizar un cambio de maquillaje del viejo PRI autoritario, despótico y antidemocrático que reinó en el siglo XX, o es verdaderamente el resurgimiento de un nuevo partido que va a construir el segundo “milagro mexicano” para el desarrollo virtuoso del país en el siglo XXI.

Referencias

- CNN (2013, 11 de abril). “La reforma en telecomunicaciones ¿una discusión legal o viciada?”. Recuperado de <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/04/11/la-reforma-en-telecomunicaciones-una-discusion-legal-o-viciada>> (consultado el 15 de abril de 2013).
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1995). Ley Federal de Telecomunicaciones, 7 de junio.
- Dinero en Imagen* (2013, 30 de abril). “Reforma de telecomunicaciones aprobada con 33 innovaciones”. Recuperado de <[HTTP://WWW.DINEROENIMAGEN.COM/2013-05-01/19578](http://WWW.DINEROENIMAGEN.COM/2013-05-01/19578)>.
- El Universal* (2012, 2 de diciembre). “Peña encabezará firma de Pacto por México”. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/887283.html>> (consultado el 13 de enero de 2013).

eluniversal.com.mx/notas/887283.html> (consultado el 13 de enero de 2013).

El Universal (2013, 11 de marzo). “Peña: Vengo a transformar y a dar resultados”. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/909237.html>> (consultado el 15 de abril de 2013).

El Universal (2013, 22 de marzo). “Avanza Telecom con tropiezos”. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/primera/41684.html>> (consultado el 14 de abril del 2013).

Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2011). “La reforma jurídica de la comunicación social y el Estado fallido en México”, *Revista Derecho a Comunicar*, núm. 1, enero-abril, pp. 98-153. Recuperado de <<http://www.derechoacomunicar.amedio.org.mx/pdf/numero1/numero1.pdf>>.

Esteinou Madrid, Javier (2011). “La televisión salvaje”, *Revista Veredas*, año 12, núm. 22. Recuperado de <http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=7984&archivo=12-561-7984qlz.pdf&titulo=La%20televisi%C3%B3n%20salvaje>.

H. Congreso de la Unión (2013, 21 de marzo). “Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Telecomunicaciones”.

H. Congreso de la Unión (2013, 30 de abril). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores con respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones con relación a la fracción VII del párrafo décimo noveno del artículo 28 constitucional”, *Gaceta del Senado*, No. 134, LXII Legislatura, Segundo Periodo Ordinario. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-30-1/assets/documentos/DICTAMEN_TELECOMUNICACIONES.pdf>.

La Jornada (2013, 19 de abril). “Aprueban en Comisiones del Senado la reforma en materia de telecomunicaciones”.

La Jornada (2013, 26 de abril). “Freno en San Lázaro a la reforma en telecomunicaciones, vuelve al Senado”.

La Jornada (2011, 11 de junio). “Peña: más competencia en telecomunicaciones”.

Lay Arellano, Israel Tonatiuh (2012). *Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000-2012*. Guadalajara: Sistema de la Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara (UDGVirtual)/Prometeo Editores.

Peña Nieto, Enrique (2012a). “Firma de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica”. Recuperado de <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/firma-de-la-reforma-en-materia-de-telecomunicaciones-y-competencia-economica/>> (consultado el 14 de junio 2013).

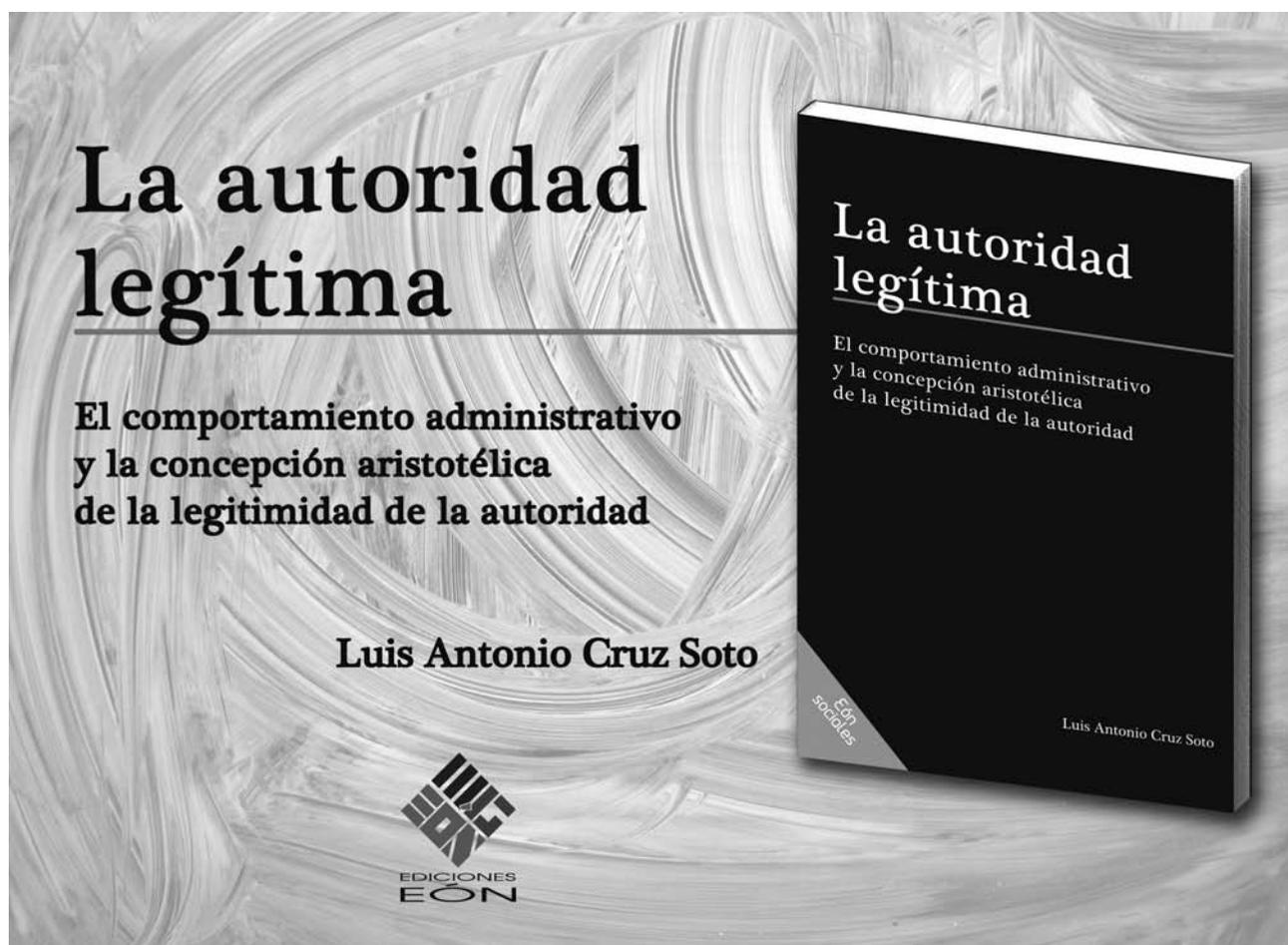
Peña Nieto, Enrique (2012b). “Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de <[http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-](http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/)

[los-estados-unidos-mexicanos/](http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos/)> (consultado el 8 de enero de 2013).

Peña Nieto, Enrique (2013a). “Iniciativa de Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones”, *Presidencia de la República*, Gobierno de México, México, D.F., 11 de marzo del 2013. Recuperado de <<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-Reforma-Constitucional-Telecom.pdf>> (consultado el 12 de marzo del 2013).

Peña Nieto, Enrique (2013b). “Plan Nacional de Desarrollo 2012-2013”, *Diario Oficial de la Federación*, No. 13, (Segunda sección), Tomo DCCXVI, 20 de mayo.

Trejo Delarbre, Raúl (2013). “Reforma histórica; reivindicación de lo público”, *Revista Zócalo*, año XIII, núm. 158, abril. Recuperado de <www.revistazocalo.com>.



Derechos por construir: los derechos de los ciudadanos en la reforma constitucional de 2013 en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia

Beatriz Solís Leree*

El objetivo de este texto radica no sólo en la enumeración de los derechos que se desprenden de la reforma constitucional en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia del 2013, sino además en encontrar elementos que permitan una mayor difusión entre las audiencias de los medios respecto a su ejercicio y exigencia, pues los derechos no quedan garantizados exclusivamente por su promulgación constitucional, haciendo imprescindible su consolidación a partir de su reconocimiento, exigencia y pleno ejercicio por parte de los ciudadanos.

Algunos antecedentes

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia, aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2013 y publicada en el *Diario Oficial* el 11 de junio del 2013¹, es fundamental no sólo por los principios contenidos y por reflejar casi en su totalidad lo incluido en la Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales presentada simultáneamente en la Cámara de Diputados y en

la de Senadores en abril de 2010 por un numeroso grupo de legisladores de casi todos los partidos políticos, sino también por atender las propuestas largamente expuestas por diversos sectores durante las innumerables audiencias y foros en torno al modelo comunicativo imperante en nuestro país y por la inmovilidad legislativa que en estas materias parecía estar en medio de presiones especialmente fomentadas por la industria.

Los principios constitucionales que quedaron incorporados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden resumirse en la modificación de siete artículos constitucionales (6, 7, 27, 28, 73, 78 y 94) con 18 artículos transitorios que promueven la convergencia legislativa entre telecomunicaciones y radiodifusión, regulan la competencia y otorgan

autonomía a los órganos reguladores de competencia y telecomunicaciones² y en la suma de derechos fundamentales de los ciudadanos; sin embargo, estas importantes reformas representan apenas el punto de partida que deberá sustentarse en un cuerpo normativo de leyes secundarias que verdaderamente definan los mecanismos para la modificación del modelo comunicativo que tenemos en México y que, en términos generales, podemos definir como altamente concentrado, con predominancia comercial por encima de la utilidad social y cultural, con fundamento democrático que atienda a la satisfacción de las necesidades de comunicación de las mayorías y considere la satisfacción

* Profesora-Investigadora del Departamento de Educación y Comunicación, Área de investigación Comunicación y Estructuras de Poder de la UAM-Xochimilco. Correo-e: <bsolisle@prodigy.net.mx>.

¹ <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013>.

² Hasta la fecha, órganos descentralizados Cofeco y Cofetel.

de los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información de los ciudadanos.

El avance de las propuestas para modernizar el marco normativo de las telecomunicaciones de 1995 y el de la radiodifusión con 53 años de existencia, ya que la Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960, sólo puede entenderse por el acuerdo entre las fuerzas políticas principales (PAN, PRD y PRI) que enmarcan el Pacto por México, acompañadas o impulsadas por el nuevo Ejecutivo Federal emanado del PRI, partido que a lo largo del tiempo se había resistido a acompañar las iniciativas trabajadas y presentadas en el Congreso mexicano en estos campos que ahora resultan prioritarios. Sin duda, es una interrogante que circula en torno a la definición de la agenda legislativa del nuevo Presidente, quien llegó a este cargo acusado de ser el candidato de las televisoras mexicanas, particularmente de Televisa, la cual en las pantallas lo había colocado como el candidato idóneo para el PRI, y posteriormente, como el Presidente del país.

Ciertamente al recuperar la presidencia el PRI requería recuperar también la capacidad de mando y el control del poder que se habían diluido durante los 12 años panistas, cuando particularmente los llamados poderes fácticos habían afianzado sus dinámicas para conservar el *statu quo*, además de que, sin duda, las reformas al sector son absolutamente necesarias para la modernización del país no sólo en términos económicos, sino en el reconocimiento de que la sociedad mexicana ya no es la misma que antes, a la que habían podido gobernar cómodamente.

Mucho se ha escrito acerca de las características y los contenidos de esta reforma constitucional, en particular acerca de la recuperación de la rectoría del Estado en ese sector y las repercusiones para los operadores de los medios y los servicios de las telecomunicaciones; sin embargo, lo que interesa en este texto es acotar o volver la mirada particularmente a los derechos ciudadanos que debemos resaltar y reconocer en las reformas a los artículos constitucionales involucrados.

Los derechos ciudadanos

En términos generales, estamos hablando de los ciudadanos como sujetos de derechos y obligaciones civiles, políticos y sociales. En el ámbito de la radiodifusión y las telecomunicaciones sin duda debemos entender que el ciudadano, en el momento de ser audiencia, no sólo no pierde esa condición sino que debiera contar con otros derechos específicos que se desprenden de esa relación que se establece cuando se

vincula con los medios de comunicación, quienes a partir de operar un bien de la nación, como los medios electrónicos, trabajan con una materia que debe considerarse un bien público de interés general, como la información, además de consolidar la cultura, los valores y la formación de la opinión pública y, en muchos aspectos, influir en la construcción de imaginarios sociales respecto a sus formas de vinculación e interacción entre las personas; por ello los emisores tienen responsabilidades que cumplir frente a sus audiencias, quienes representan el principio y fin de su actividad.

Por ello es de gran importancia conocer el contenido de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, para desprender de ahí lo que los ciudadanos debemos incorporar a nuestros derechos, de modo que a partir de este conocimiento podamos dar paso a su ejercicio y exigencia, y finalmente, dado el caso, a la denuncia de su violación. Este aspecto es una tarea que requerirá trabajo de divulgación y capacitación ciudadana que hará necesario un esfuerzo por parte de organizaciones sociales y la academia misma para que, a partir de un proceso de vinculación, permita que el ejercicio de derechos ciudadanos, en particular de las audiencias, se convierta en un factor que, además de la ley, sea el principal impulso a la democratización de la comunicación.

El derecho a la información

Del conjunto de los siete artículos reformados, es en el Artículo 6° constitucional donde queda establecido el mayor grupo de derechos fundamentales para los ciudadanos:

Artículo 6 (*libertad de expresión*). La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el *derecho de réplica* será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El *derecho a la información* será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el *derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación*, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

En esta primera parte el Artículo 6° se detalla lo que ya establecía respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información, además del derecho de réplica, que había sido incorporado en la reforma constitucional en materia electoral de 2007 y que debía ya haber sido materializado en una ley secundaria desde ese año; hoy nuevamente marca la pauta al Congreso de la Unión para elaborar la Ley del Derecho de Réplica.

Este artículo ratifica los derechos que ya eran parte de la norma mexicana al estar claramente establecidos en el marco del derecho internacional³, aquí podemos distinguir claramente los compromisos instaurados particularmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, de 1969, respecto a los derechos fundamentales referidos por el Artículo 6° de la Constitución:

Artículo 13 (derecho a la información):

- I. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección;
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben expresarse fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas; No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Artículo 14 (derecho de réplica). Todas personas afectadas por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establez-

³ Los tratados asumidos por nuestro país forman parte de la norma interna a partir de la aprobación del Senado; en este caso, los tratados citados fueron aprobados por el Senado en 1980 y publicados en el *Diario Oficial* en 1981 con lo que se constituyen en norma interna.

ca la ley. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán a las otras responsabilidades legales en que se hubiere incurrido. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística o cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

El tercer párrafo del Artículo 6° incorpora al derecho a la información en general, el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, la banda ancha y el Internet, y obliga al Estado a prestar estos servicios en un ámbito de competencia efectiva, es decir, que existan diversas posibilidades y opciones para que los ciudadanos elijan libremente entre los servicios que se les ofrezcan. En este sentido, el derecho de acceso a la información específica de manera clara las diversas fuentes a través de las cuales los ciudadanos pueden estar informados para una mejor toma de decisiones.

A partir del cuarto párrafo, la reforma del Artículo 6° incorpora elementos que cambian sustancialmente el modelo de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión al declararlos servicios públicos, a diferencia de lo que antes establecían las leyes en la materia, que los definía como actividades de interés público.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

- A. 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:
- B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:
 - I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.
 - II. Las *telecomunicaciones son servicios públicos de interés general*, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.
 - III. La *radiodifusión es un servicio público de interés general*, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como

el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el Artículo 3° de esta Constitución.

La importancia del concepto del servicio público está en reconocer la condición de la satisfacción de manera regular y continua de una necesidad de interés general, lo que supone la necesaria observancia de las leyes que para su prestación se determinen, en virtud del papel rector que en su supervisión corresponde al Estado. En este sentido, rescatamos que las telecomunicaciones y la radiodifusión sean reconocidas por la Constitución como necesidades de interés general cuyo servicio debe ser prestado de manera regular y continua; aún más en condiciones de competencia y calidad y que brinde los beneficios de la cultura a toda la población. En este sentido, la reforma incorpora condiciones o características que deben tener los servicios que presten la radio y la televisión en cuanto a la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional y, para mayor precisión, la reforma vincula estas condiciones con lo establecido por el Artículo 3° de la Constitución⁴.

En este sentido, deberemos comprender la dificultad que para los legisladores representará el hacer operativos conceptos tan universales que, como es parte de su naturaleza, la Constitución establece como principios generales pero que la ley debe materializar. Lo que podemos anticipar es que, ciertamente, deberá existir un seguimiento muy cercano por parte de los ciudadanos y especialistas en la redacción de la ley secundaria para que esta importante orientación constitucional no se desvirtúe, sino que, por el contrario, encuentre delimitación puntual para que los ciudadanos tengamos claras las condiciones que el servicio

⁴ Para comprender mejor lo que representa la intención de la reforma de esta parte del Artículo 6° es necesario ubicar lo que establece el Artículo 3° de la Constitución, el cual expone las características de la educación: “A) Será democrático considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; B) Será nacional, en cuanto atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; C) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, D) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

público de la radiodifusión deberá asumir para estar acorde con lo mandado por la Constitución y, de este modo, estemos en mejores condiciones de ejercer nuestros derechos respecto a la prestación de ese servicio.

El siguiente derecho que queda establecido en el Artículo 6° de la Constitución a partir de la reforma se promueve mediante una prohibición claramente indicada para las empresas de radiodifusión y, en ese sentido, las audiencias deben estar atentas para exigir su cumplimiento:

- IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquéllas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

Esta fracción, que resulta más reglamentaria que principio general, incorpora el derecho a recibir información publicitaria o propagandística transparente y no engañosa, refiriéndose a lo que generalmente se nos presenta disfrazado de información cuando en realidad se trata de inserciones pagadas, ya sea publicitarias o propagandísticas (con intencionalidad comercial o política), señalando además que la responsabilidad deberá recaer no sólo en quien emite el mensaje sino en el mismo medio que lo transmite. En muchos países se puede ver que cuando se trata de una inserción pagada en un medio electrónico aparece un “cintillo”, dejando claro que se trata de un mensaje pagado y no de una información; en los medios escritos aparece con un formato distinto al usado en el manejo informativo. Evidentemente, falta aún definir procedimientos y sanciones en caso de incurrir en su violación, aspectos que de manera puntual debe establecer la ley secundaria.

Por otra parte, en su Fracción V el Artículo 6° constitucional introduce la creación de un organismo público descentralizado para proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, lo que podemos interpretar como la atención de la demanda histórica de una cadena nacional de medios públicos, es decir, una de radio y una de televisión, públicas ambas, de cobertura nacional:

- V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio

de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de *asegurar el acceso al mayor número de personas* en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

La ambigüedad de esta adición deberá anclarse en la ley secundaria, pues la creación de este organismo nos deja muchas interrogantes que, de no especificarse, podrían desvirtuar su funcionamiento. Para ser más precisos: debiera precisarse que sería un organismo no sectorizado pues, de lo contrario, su independencia editorial podría quedar en entredicho; por otra parte, ¿qué significa que su objetivo sea proveer servicios de radiodifusión sin fines lucrativos? Ya que esta atribución la tienen todos los medios al momento de contar con una concesión, entonces, ¿cuál es la tarea específica que lo distingue de los otros?, ¿qué relación se puede prever con los otros medios concesionados bajo el régimen de “no lucrativos”, habida cuenta de que en este concepto tenemos a las concesiones de uso público y a las de uso social?, ¿por qué acotar a los medios sin fines de lucro –suponemos que a los medios públicos– una serie de requisitos que debieran ser atendidos por todos los operadores de medios, como que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y que den espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad?

Todo pareciera indicar que lo que se pretende es que este organismo público descentralizado sea la cabeza de una red pública de televisión y de radio nacionales en virtud de que en el Transitorio Tercero, Fracción II, cuando establece

- II. Regular el organismo público a que se refiere el Artículo 6° que se adiciona en virtud del presente Decreto. Pasarán a este organismo público los recursos humanos, financieros y materiales del organismo descentralizado

denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales.

Lo que representa que, al menos en el ámbito de la televisión, contaría de entrada con la infraestructura del Canal 30 digital y sus 16 repetidoras, que hasta la fecha opera como organismo público descentralizado de la Secretaría de Gobernación, por lo que, de acuerdo con esta reforma constitucional, estaría bajo las atribuciones de este nuevo organismo. Aunque faltaría determinar si también se incluye el servicio de la radio, que no se establece en esta reforma pero que se debe suponer, toda vez que instituye que brindará el servicio de radiodifusión que incluye a ambos medios en señales abiertas.

Si partimos de esta hipótesis, y atendiendo a los objetivos del presente texto (que busca señalar los derechos de los ciudadanos que se desprenden de este ordenamiento), podemos agregar el derecho a contar con una red nacional de televisión y radio públicas de cobertura nacional para atender la oferta del servicio con contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad, lo cual, sin embargo, es también tarea y obligación de todos los medios públicos, e incluso debiera serlo de todos los medios y no exclusivamente de este organismo.

Derecho a la comunicación y reglas de competencia

La reforma del Artículo 7° incorpora textualmente el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA [San José], 22 de noviembre de 1969, aprobado por el Senado en 1981), el cual genera la garantía de la libertad de información al establecer:

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información

y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del Artículo 6° de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Si lo ubicamos como parte de los derechos de los periodistas o de los medios que trabajan en la producción y difusión de la información, delimita lo que debe contener la ley secundaria en cuanto a los mecanismos y procedimientos para su ejercicio adecuado, así como establecer sanciones ejemplares para quien pretenda violentarlos. En este sentido debemos entender que, de manera indirecta, los ciudadanos podrán gozar del derecho a la información abierta y libre de interferencias indebidas. Por otro lado, si lo sumamos al derecho a las tecnologías de la información y la comunicación, los ciudadanos convertidos en emisores gracias a los avances tecnológicos deberán incorporarlo en el ejercicio de su derecho a comunicar.

Por otra parte, en el Artículo 28 la Constitución incorpora la normatividad para regular a las empresas preponderantes en el mercado y, al establecer la promoción de la competencia y las prácticas monopólicas (que sin duda representan uno de los principales problemas del sistema de telecomunicaciones y de radiodifusión, y que limitan y acotan el derecho ciudadano a acceder a diversas fuentes de información para no ser influenciados indebidamente por opiniones vertidas por el sistema concentrado de la circulación de la información); en este sentido y de manera indirecta, seremos beneficiados si verdaderamente se limitan y regulan adecuadamente los enormes poderes, los cuales gracias a la dominancia y concentración de medios, han dañado el ejercicio pleno del derecho a la información al concentrar la capacidad de influencia e injerencia en la forma en la que los ciudadanos conforman su opinión pública y moldean sus imágenes de lo que es lo actual, sus gustos, sus ideas, sus opciones e interpretaciones de los hechos narrados por pocas voces que se dirigen a los muchos.

Los transitorios

Los artículos transitorios son normas o disposiciones jurídicas cuyo objetivo es determinar el modo de aplicación de otras normas; en este caso, los artículos constitucionales

reformados. Son indicativas para las autoridades que las han de aplicar, así como para la elaboración de las leyes secundarias que deben hacer viable la aplicación de las reformas constitucionales.

Particularmente, en la reforma constitucional analizada resulta importante señalar la existencia de 18 artículos transitorios, lo cual no es muy común en otras reformas jurídicas; sin embargo, sólo señalaremos aquí los transitorios que refieren a la construcción de orientaciones precisas para ser incorporadas en la ley secundaria y que asegurarán condiciones para el ejercicio de derechos ciudadanos o de las audiencias; otros señalamientos son los que establecen temporalidades (180 días para realizar las adecuaciones necesarias y elaborar la ley secundaria o regular el derecho de réplica), transitorias en el sentido de los plazos para las acciones administrativas (transferir los recursos del OPMA al nuevo organismo creado por el Artículo 6°) y requeridas para la consumación de las nuevas reglas.

Un ordenamiento en el que se puede distinguir un derecho ciudadano se establece en el Transitorio Décimo Primero referido a los derechos de la infancia:

La ley deberá asegurar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el Artículo 3° de la Constitución, así como las normas en materia de salud y establecerá lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público infantil. El Instituto contará con facultades para supervisar su cumplimiento.

De esta manera, los legisladores deberán atender de manera particular, en la elaboración de la ley secundaria, las reglas que se deben acatar en la transmisión de la programación infantil y lo referente a lo establecido en el Artículo 3° constitucional, el cual señala que

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Además, se señala que en la publicidad pautaada durante la transmisión de la programación infantil se atienda a lo establecido por la Ley General de Salud y el reglamento en materia de publicidad. Cabe señalar que los ciudadanos, para ejercer este derecho, deberemos estar atentos a su cumplimiento,

supervisar y, en su caso, denunciar lo que muchas veces vemos en estos espacios, al constatar que más de 70% de la publicidad que se incorpora durante los horarios dirigidos a los niños es de productos alimenticios que no necesariamente fomentan la buena nutrición, o bien, encontramos que en la autopublicidad de las empresas respecto a su programación se transmiten avances o promocionales de programas que no se encuentran clasificados como infantiles. De esta manera, podemos destacar que se debe incorporar al catálogo de derechos de las audiencias el recibir programación infantil que cuide sus principios y que no fomente conductas contrarias a nuestra responsabilidad de proteger a la infancia.

Finalmente, en los contenidos de esta reforma, en su Transitorio Décimo, no sólo reconoce la existencia de los medios públicos, que no eran mencionados como tales en ningún otro ordenamiento jurídico relacionado con la radiodifusión, sino que establece los principios básicos de los medios públicos de acuerdo con las mejores prácticas internacionales al respecto y que también, de manera indirecta, deben ser asumidos por los ciudadanos, como el derecho a exigir que los medios públicos cumplan los principios establecidos en esta reforma y que deberán incorporarse en la ley que deberá estar lista en 180 días a partir de su publicación en el *Diario Oficial*, el 11 de junio de 2013 :

DÉCIMO. Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Finalmente, y a manera de resumen, los derechos ciudadanos en general o como audiencias de los medios electrónicos, que se desprenden de la reforma en telecomunicaciones y radiodifusión y que, en consecuencia, deben ser ampliamente conocidos y exigidos por todos los ciudadanos para su plena vigencia son:

- Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, a la banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.
- Derecho al libre acceso a la información plural y veraz.
- Derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

- Derecho a la inviolabilidad de la censura previa.
- Derecho a la libertad de expresión.
- Derecho a la información.
- Derecho de réplica.
- Derecho a recibir servicios de radiodifusión en condiciones de competencia y calidad.
- Derecho al respeto a la identidad nacional.
- Derecho a la transparencia publicitaria en la información.
- Derecho a un servicio de radiodifusión pública nacional (cadenas nacionales).
- Derecho a comunicar sin interferencias indebidas.
- Derecho a programación infantil protegida.
- Derecho a contar con medios públicos con independencia editorial y con participación ciudadana.

Por sí misma la reforma no transformará la estructura comunicacional del país ni los fenómenos de concentración; para materializar sus propósitos será necesario un trabajo monumental de ajuste a diversos cuerpos normativos en la legislación secundaria y, por supuesto, la ley reglamentaria, que deberá ser una sola para las telecomunicaciones y la radiodifusión, expedida dentro de los siguientes 180 días posteriores a la publicación de la reforma constitucional.

En este sentido hubo adiciones importantes, tal es el caso de la recuperación de la redacción del Artículo 6° constitucional, fruto de la reforma de 1976, “El Estado garantizará el derecho a la información”, que se había eliminado tanto en la iniciativa del Pacto como en la minuta de los diputados, la adición del libre acceso a Internet y la inclusión, desde una base constitucional, de que la ley garantizará los derechos de las audiencias.

De igual forma, se consiguió cumplir con una demanda añeja: que dentro del concepto de concesiones de uso social queden comprendidos los usos comunitario e indígena, y se precisa que las concesiones de uso público y social serán sin fines de lucro, lo cual no impide que tengan distintas opciones de financiamiento, como lo señalan los transitorios de la reforma.

Queda, pues, un necesario ejercicio de derechos por construir para su plena vigencia por parte de todos los ciudadanos, no sólo para empezar a fomentar la participación activa y responsable de las audiencias y los ciudadanos en general, sino también para construir colectivamente un modelo más democrático de los servicios de telecomunicación y radiodifusión, y evitar que se queden sólo como buenos deseos o letra muerta en los ordenamientos jurídicos.



Universidad
Autónoma
Metropolitana
Casa abierta al tiempo



Azacapozalco



EDICIONES
EÓN

Implicaciones del concepto de insumo esencial en la reforma constitucional de telecomunicaciones

Ramiro Tovar Landa*

Las implicaciones de haber incluido el concepto de insumo esencial en la Constitución mexicana son sustantivas dado que dista de haber consenso académico sobre sus alcances teóricos y su aplicación en política regulatoria.

Por virtud del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, se incluyó el concepto de insumo esencial en el texto constitucional. Las implicaciones de haber incluido tal concepto económico y legal son sustantivas dado que dista de haber consenso académico sobre sus alcances teóricos y su aplicación en política regulatoria.

En el Artículo 28 se establece:

La Comisión [Federal de Competencia Económica] contará con las facultades necesarias

para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

En ese mismo artículo posteriormente se establece para el Instituto Federal de Telecomunicaciones:

[...] tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a *infraestructura activa,*

pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6° y 7° de esta Constitución.

De igual forma, en el Artículo 8° transitorio, Fracción IV, se detalla el tratamiento regulatorio que aplicará el Instituto “deb[iendo] considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red local”.

Cabe señalar que en el dictamen de las cámaras de Diputados y Senadores a la minuta respectiva de la Cámara de Diputados, no se define o se trata de delimitar el concepto de insumo esencial. Con esta reforma, México se convierte en el único país que en su texto constitucional incluye dicho concepto en su articulado.

El origen del concepto o doctrina del recurso esencial proviene del caso *United States vs. Terminal Railroad Asso-*

* Profesor Numerario y Asesor de la Oficina de Rectoría del Instituto Tecnológico Autónomo de México. La opinión del autor no refleja necesariamente la opinión del instituto al que se encuentra afiliado.

ciation of St. Louis en 1912, relacionado con el uso de puente terminal de ferrocarril. Desde entonces el concepto ha sido aplicado a recursos de infraestructura en puertos, túneles, redes de transmisión y distribución de electricidad, de agua potable, de gas natural, redes de ferrocarriles, telecomunicaciones, estaciones terminales de ferrocarril, incluso aeropuertos, sistemas de informática y propiedad intelectual¹. La historia de la aplicación de tal concepto ha demostrado su uso y abuso en su aplicación a diferentes bienes o servicios considerados insumos esenciales, tanto en la experiencia estadounidense como en la europea. Lo que ha sido evidente es que no existen insumos esenciales que permanezcan en el tiempo, y que el análisis para determinar su existencia ha evolucionado de tal forma que ese concepto está lejos de ser absoluto y permanente en el tiempo.

Así como en 1912, en el caso *United States vs. Terminal Railroad Association*, la Suprema Corte de Estados Unidos resolvió que la facilidad o infraestructura no podría ser duplicada y, por tanto, debería ser compartida con los ferrocarriles rivales, en el caso *MCI Communications vs. AT&T Co.*, 708 F.2d 1081, 1132-33 (7th Cir. 1983) un insumo esencial se definió como aquel bien o servicio que satisface cuatro elementos:

- i. Se ofrece en forma monopólica.
- ii. Sus competidores tienen la incapacidad práctica o razonable de duplicarlo.
- iii. Su acceso o uso impide a sus competidores su concurrencia en mercados verticalmente relacionados con el insumo.
- iv. Es técnicamente posible ofrecerlo a sus competidores.

En Europa el caso *C-7/97 Oscar Bronner GMBH & CO. KG V. Mediaprint* [1998] ECR I-7791, relativo a la exigencia de acceso a la red de distribución domiciliaria de un periódico de gran circulación por parte de uno de menor penetración, se definió de la forma siguiente:

- i. Cuando el acceso al insumo es precondition para la competencia en un mercado relacionado, dado que el bien o servicio tiene un limitado o inexistente grado de sustitución o en el caso donde la duplicación del insumo es imposible o extremadamente difícil dadas las restricciones físicas, geográficas o legales.

¹ *United States vs. Terminal R. R. Assn. of St. Louis*, 224 U.S. 383, 404 (1912); *Associated Press vs. United States*, 326 U.S. 1, 17-18 (1945); *Otter Tail Power Co. vs. United States*, 410 U.S. 366, 382 (1973).

- ii. El que un agente económico que posee o controla el acceso a un insumo esencial niegue el acceso a los oferentes de un bien final que solamente pueden ofrecer teniendo acceso a tal insumo viola el Artículo 82 del Tratado de la Unión Europea (ahora Artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, efectivo desde diciembre del 2009), relativo al abuso de poder dominante y no por incluir una definición de insumo esencial, sino por una interpretación del abuso de poder de mercado.

En el caso *Bronner* la Corte de Justicia Europea notablemente declinó aplicar la doctrina del insumo esencial cuando la empresa que exige el acceso puede crear su propia infraestructura o insumo supuestamente esencial, sea por inversión propia o en reunión con otros participantes de mercado. Tal resolución reconoce los incentivos oportunistas que puede conllevar el concepto de insumo esencial y transformarse en un instrumento de “*free rider*” sobre las inversiones realizadas por otros.

Phillip Areeda ha sugerido seis principios referentes a cuándo y cómo debe de ser aplicado el concepto de recurso esencial: i) la obligatoriedad de acceso debe de ser excepcional, ii) un elemento de infraestructura propiedad de un solo agente económico es esencial si los agentes económicos que buscan el acceso se ven impedidos para competir sin él, si éste no puede ser duplicado y los agentes rivales no pueden competir sin tener acceso a tal bien o servicio necesario para la competencia, iii) el acceso debe de ser obligatorio sólo si al ofrecerlo es probable que incremente sustancialmente la competencia. En particular, esto no es probable si reduce los incentivos para realizar actividades deseables socialmente, como la inversión en innovación, o si el agente, exigiendo el acceso, no es un competidor actual o potencial; iv) existe una legítima razón para negar el acceso; v) el acceso obligatorio debe ser requerido solamente cuando pueda ser adecuada y razonablemente supervisado².

En el caso de *Alaska Airlines, Inc. vs. United Airlines, Inc.* (1991) se definió como lo siguiente:

Una facilidad o infraestructura controlada por una sola empresa será considerada esencial sólo si el control de tal facilidad o infraestructura conlleva el poder para eliminar competencia [...] la doctrina del insumo esencial impone obligatoriedad cuando una empresa, la cual controla dicho

² Areeda, P. (1990). “Essential Facilities: An Epithet in Need of Limiting Principles”. *Antitrust Law Journal*.

insumo, niega a una segunda empresa el acceso a un bien o servicio que esta última empresa debe obtener para poder competir con la primera.

Haucap y Wey (2004) definieron insumo esencial como: “Una parte o fracción de la infraestructura de un incumbente en un mercado cuyo acceso es esencial para sus rivales, con el objeto de competir en mercado(s) ‘agua abajo’ y el cual es imposible o no económicamente viable duplicarlo dado que exhibe características de monopolio natural”³.

Sin embargo, existen al menos 4 elementos cruciales que comparten y que se reconocen en la literatura económica⁴:

- i. La posición dominante del agente económico que controla el insumo.
- ii. La factibilidad técnica para ser ofrecido a otros agentes económicos que lo requieran.
- iii. La condición necesaria de acceder al insumo para que otros agentes económicos puedan competir en mercados relacionados con él (relación vertical).
- iv. Que el insumo no sea duplicable o sustituible por restricciones tecnológicas o por su viabilidad económica.

Es necesario recordar que la existencia de un insumo esencial con tales características da lugar a su tratamiento como monopolio natural, por lo que es indispensable considerar que tal insumo se ofrece en condiciones de monopolio o poder sustancial. Si la posición dominante no se demuestra, entonces la propiedad de esencial no existe, dado que puede ser sustituido o duplicado por medio de otros bienes o servicios disponibles en el mercado.

El que sea técnicamente factible que se ofrezca a otros agentes económicos es una propiedad tecnológica que permite que se desagregue del agente económico que lo controla y que pueda ser ofrecido a sus competidores actuales o potenciales. De igual forma, lo relevante es que la capacidad de tener acceso al insumo es lo que determina la competencia en los mercados verticalmente relacionados con el mismo y en donde también concurre el agente que posee los derechos de propiedad o control de tal insumo.

³ Haucap, J. y Wey, C. (2004). “Input Price Discrimination (Bans), Entry and Welfare”, febrero.

⁴ Durante, D.; Moglia, G.; Nicita A. (2001). “La nozione di essential facility tra regolamentazione ed antitrust. La costruzione di un test”, *mercato Concorrenza Regole*, núm. 2, Il Mulino; Lipsky, A. B. y Sidak, G. (1999). “Essential Facilities”, *Stanford Law Review*, vol. 51.

La propiedad de no duplicación o sustitución del insumo puede ser en sentido absoluto (por restricciones tecnológicas) o en sentido relativo (debido a razones económicas). En el último caso, la no duplicidad del insumo se debe a condiciones de subaditividad en costos, es decir, por condiciones de monopolio natural que hacen que el costo de ofrecerlo por un solo agente económico sea la solución económicamente eficiente dado que duplicarlo implica insuficiente retorno sobre la inversión requerida. Tal condición es frágil puesto que puede dar lugar a oportunismos para que otros agentes económicos no tengan incentivos a la inversión e innovación que podría llegar a duplicar la funcionalidad del insumo y eliminar su carácter de insumo esencial y, por tanto, el tratamiento regulatorio que conlleva⁵.

Dado lo anterior, la existencia de un insumo esencial implica la existencia de un monopolio natural en la etapa intermedia de producción de un bien o servicio final, por lo que un insumo esencial se produce en condiciones de monopolio natural, pero no todo monopolio natural es un insumo esencial. En casos recientes en Estados Unidos, la aplicación de la denominada “doctrina del insumo esencial” ha sido excluida de la política antimonopolios y restringida a sólo ser considerada, de acreditarse su existencia, en el ámbito regulatorio⁶.

Implicaciones regulatorias

El objetivo es el evitar el uso del recurso o insumo esencial para el desplazamiento de competidores e impedir el ejercicio de poder de mercado en los mercados verticalmente relacionados a tal insumo.

De existir tal recurso o insumo esencial, es necesario determinar que el costo de oportunidad de negar, degradar, obstaculizar, sabotear, entre otras conductas diferentes del precio fijado, por otorgar acceso a sus competidores con el objeto o efecto de desplazarlos del mercado, sea menor que el beneficio de desplazarlos, toda vez que el uso de tal recurso o insumo esencial forme parte de su función de ingresos; por lo que el control de tal recurso, de existir, no necesariamente significa que la única alternativa sea ejercer una conducta de desplazamiento de sus rivales en mercados verticalmente relacionados.

Sin embargo, tales regulaciones sólo se establecen al haberse acreditado la existencia de poder sustancial, dado

⁵ Opinion of Advocate General Jacobs, Case C17/97, Oscar Bronner, 1998, European Court Reports, I17791.

⁶ Verizon Communications, Inc. vs. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP, 540 U.S. 398, 410–11 (2004) y Pac. Bell Tel. Co. vs. LinkLine Communications, Inc., 129 S. Ct. 1109, 1117, 1119–20 (2009).

que todo insumo considerado esencial necesariamente conlleva poder sustancial en su oferta. Es necesario enfatizar los criterios para identificar cuándo se justifica imponer una regulación sobre la conducta de un operador o agente económico determinado en un mercado: i) elevadas y no transitorias barreras a la entrada; ii) ausencia de una dinámica hacia una competencia efectiva, es decir, considerar una dinámica de largo plazo tal que se evite imponer una regulación que disuada o desincentive la inversión procompetitiva del agente regulado y, en consecuencia, disminuya el esfuerzo de los nuevos competidores por invertir y obtener eficiencias para superar el desempeño del incumbente, y iii) insuficiencia de la legislación y autoridad de competencia para prevenir y sancionar los eventos de ejercicio de poder de mercado sin que se requiera que los agentes económicos sean sujetos a una regulación específica en forma permanente, de ser insuficientes las capacidades de investigación y sanción de la autoridad en materia de competencia.

La aplicación de la “doctrina del insumo esencial” debe circunscribir el acceso de tal forma que las inversiones que elevan la eficiencia y el bienestar, y eventualmente eliminan las características de monopolio esencial de tal insumo, no se vean desincentivadas, mientras no se obstaculice la competencia en los mercados verticalmente asociados con tal insumo. La duplicación de la infraestructura debería de ser estimulada en tanto que eleven el bienestar en el tiempo. Una vez que el competidor puede duplicar el acceso al insumo o autoabastecerse del mismo, la obligación de acceso debe de eliminarse.

La obligación de compartir la infraestructura con el rival puede implicar que la inversión en dicha facilidad sea no redituable y, por tanto, no se invierta en ella en primera instancia; el efecto disuasivo de compartir con los rivales la infraestructura reduce el bienestar incluso respecto a un mercado con poder sustancial.

En consecuencia, la “doctrina del insumo esencial” debería ser aplicada conforme a un conjunto de criterios tales que: i) cuando el acceso sea obligatorio, el bienestar sea mayor bajo acceso que bajo la duplicación del insumo, a menos que, ii) un agente racional, tomando en consideración los términos y condiciones del acceso, pudiera ser disuadido de realizar las inversiones requeridas para la existencia de tal “insumo” y, por supuesto, el rival exigiría acceso cuando esta sea la alternativa de mayor utilidad esperada.

La reforma constitucional implica que necesariamente las reformas a leyes secundarias, la Ley Federal de Competencia Económica y una totalmente nueva Ley Federal de Telecomunicaciones, o la ley que le sustituya, definan el

concepto tal que no exista ambigüedad en su aplicación y, por tanto, inseguridad jurídica respecto a cuándo se aplicará tal concepto a las inversiones tangibles o no tangibles de un agente económico determinado. De hecho, por lo argumentado anteriormente, el concepto de insumo esencial se hubiera restringido al ámbito de regulación sectorial y no hacerlo extensivo a la legislación de competencia.

En el Artículo 28 constitucional y en el Artículo 8° transitorio, en su Fracción IV, se comete el error de prejuzgar que *toda* la infraestructura activa y pasiva de una red determinada, en conjunto, todos los elementos de una red local, son insumos esenciales, lo cual evidentemente no es verdad; por ello el error, en virtud de que el acceso a la premisa del usuario por parte de una red, el bucle o circuito local, puede ser duplicado por redes con plataformas alternativas. Evidentemente, todos los elementos de una red local no satisfacen con la actual tecnología existente los criterios que anteriormente se han señalado, por lo que la desagregación y compartición obligatorias de los elementos de una red local no obedecen estrictamente a ser insumos esenciales. El Artículo 8° transitorio justifica la desagregación y acceso obligatorio de los elementos de la red local por determinarlos como insumos esenciales y no en virtud de un análisis técnico económico de cada uno de ellos. Al prejuzgar que todos los elementos de una red local son insumos esenciales inmediatamente excluye la aplicación de un análisis y que el efecto oportunista de otras redes para explotar una red local preexistente domine y, por tanto, tenga como consecuencia el desincentivo a las inversiones tanto por parte del que exige el acceso como por parte del concesionario obligado a dar dicho acceso a tales elementos de red.

A diferencia de lo que recientemente expresó Alejandro Faya en un editorial de la sección de negocios del periódico *Reforma*⁷, calificando como un acierto el que se incluyera el concepto de insumo esencial, omitió lo establecido en el Artículo 8° transitorio y el efecto de inseguridad jurídica y el riesgo regulatorio para los agentes económicos en caso de que la legislación secundaria correspondiente no imponga una definición objetiva que obligue al análisis e imponga la carga de demostrar la existencia de presuntos insumos esenciales al regulador que corresponda, sea la CFCE en el caso de los mercados en toda la economía excepto telecomunicaciones y radiodifusión, los cuales están bajo la jurisdicción del IFT. En el peor de los escenarios se tendrían dos definiciones diferentes, cada una aplicable para cada ámbito de facultades y ambas tan suficientemente ambiguas o subjetivas como para que se facilite su aplicación discrecional.

⁷ Alejandro Faya (2013). “Insumos esenciales”, Editorial en Sección Negocios, *Reforma*, agosto 9.

Medios, ética, estética, libertad y cambios sociales

René Avilés Fabila*

El informador serio se debe a la sociedad. En darnos su esfuerzo ético y estético –dejando la arrogancia de lado– está su mayor compromiso, no con el político todopoderoso, los partidos ni con el Estado. Tenemos que arropar la tarea informativa con el arte y la moral. Imposible dejar de lado que la comunicación se ubica en medio de la sociedad y el poder. A la primera se le sirve, al segundo se le critica sin cortapisas.

No existe la menor duda de que la complejidad del mundo actual ha rebasado con mucho a los medios de comunicación masiva. El meollo del problema incide, naturalmente, en quienes los manejan y la información que transmiten al público. En consecuencia, sus responsabilidades éticas aumentan. Sin embargo, habría que preguntarse: ¿qué tanto han sido capaces de modificar su conducta para ingresar a un nuevo milenio en pleno

proceso de globalización? Desde luego, esto incluye a las nuevas tecnologías, a Internet, cuyas inmensas posibilidades dentro de la información por ahora son jóvenes en exceso e inciertas.

¿Cuáles serán ahora los compromisos por adoptar de los medios y los comunicadores con la sociedad? ¿Cuáles serán los principios de los que partan para contribuir a enfrentar la resolución de problemas que afectan a toda la humanidad, tales como la guerra, el narcotráfico, la miseria y la lucha contra todo tipo de injusticias sociales? Y una pregunta más, de suma importancia: ¿es posible aspirar a que su quehacer profesional llegue a estar sujeto por algún mecanismo de control y/o autocontrol

inscrito y derivado del propio marco jurídico vigente en aras de garantizar el mejor desempeño profesional en su deber de informar con la mayor veracidad y objetividad a la sociedad? Códigos de ética sobran, el problema es su escasa y discutible puesta en práctica.

No hay duda de que la respuesta a éstas y otras preguntas depende de muchos factores, pero uno de los principales es el siguiente: ¿es la ética, es la moral del pueblo, la misma ética y moral que comparten sus medios de comunicación y, por ende, sus periodistas? Si hay manipulación o no, esto depende de lo que la propia sociedad quiera o permita. Si hay libertad o no, es consecuencia del grado de desarro-

* Profesor-Investigador del Departamento de Educación y Comunicación, Área de investigación Comunicación y Estructuras de Poder de la UAM-Xochimilco. Correo-e: <ravilesf@prodigy.net.mx>.

llo democrático o autoritario del régimen político que prive en el grupo social en cuestión. Pero, ¿qué es la ética? Y, ¿cuál es su relación con los medios de comunicación?

La ética

Ethos significa comportamiento o costumbre, es decir, es el conjunto de principios o pautas que regulan la conducta humana, y aunque a veces se le llama en forma impropia “moral”, sin serlo (del latín *mors, moris*, costumbre), en realidad la ética tiene un carácter normativo y está enfocada específicamente a la conducta humana.

Muchos filósofos y pensadores han tratado de determinar la bondad de la conducta de acuerdo con dos principios fundamentales: bueno en sí mismo o bueno porque se adapta a un modelo moral concreto. Sin tratar de abundar en disquisiciones filosóficas, podemos apuntar que desde los primeros tiempos de la humanidad la regulación moral de la conducta fue imprescindible para alcanzar el bien colectivo. Fue así como los primeros sistemas morales justamente quedaron establecidos sobre pautas arbitrarias de conducta, aunque muchas veces evolucionaron de manera irracional a partir de las violaciones a tabúes religiosos o de conductas que se convirtieron en hábitos y devinieron luego en costumbres, y otras veces a partir de leyes impuestas por líderes para prevenir desequilibrios en el seno de la tribu. Pero también es muy cierto que en todas las grandes civilizaciones las normas de conducta impuestas estuvieron además mezcladas con la religión para hacerlas más fuertes y operativas: Dios premiaría o castigaría, según el caso.

En China, las máximas de Confucio fueron aceptadas como código moral y Pitágoras en Grecia desarrolló una de las primeras reflexiones ético-morales en el seno del orfismo. Pero fue justamente en la Hélade donde durante la Antigüedad clásica florecieron diversas escuelas de ética como las desarrolladas por los cínicos, los cirenaicos, los megáricos y los platónicos, cada una de ellas con su propio matiz moral según su época y circunstancia. Más tarde se sumaron nuevas corrientes ideológicas que dieron su propio matiz a la ética imperante, como lo fue el epicurismo. Sin embargo, el mayor cambio vendría con el Cristianismo, cuyo advenimiento marcó una revolución fundamental luego de haber introducido el concepto de bondad en el pensamiento occidental, bondad que además sólo podría ser alcanzada con la ayuda de la gracia de Dios.

Muchas centurias han pasado desde entonces. Lejos estamos de aquellos tiempos y muy distinta es la moral o la suma de morales que hoy privan en el mundo contemporáneo, lo que dificulta y casi imposibilita que se pueda en la actualidad definir de modo unívoco el concepto de ética. Es tan grave el asunto, que si bien para algunas culturas matar es legítimo, para otras, como lo es para la cultura occidental, es la más abominable y atroz de las acciones, puesto que atenta contra el bien más preciado del hombre: su vida.

He aquí, pues, una parte toral del problema que enfrentan los medios de comunicación masiva: su compromiso, su ética ante la sociedad a la que han de responder, máxime en un atribulado planeta en el que el descomunal avance tecnológico lo ha convertido, paradójicamente, en una especie de aldea medieval. Pero hay algo más: su responsabilidad con ella, con la sociedad. Y ¿quién nos puede decir con certeza qué es exactamente la responsabilidad? ¿Acaso esta responsabilidad atenta contra la libertad de expresión?

Libertad de expresión y libertad de prensa

En México la libertad de expresión y la libertad de prensa son derechos que si bien están consagrados en los artículos 6° y 7°, respectivamente, de nuestra Carta Magna, su pleno alcance ha sido una conquista reciente, ganada tras décadas de ardua y permanente lucha gracias a aquellos que han ejercido un periodismo crítico en nuestro país, pues si bien del primero goza la ciudadanía en general, ha sido sobre todo gracias al periodismo que en gran medida se ha logrado consolidar un régimen de libertad de expresión más efectivo.

La libertad imperfecta que hoy disfrutamos en materia de información se debe no tanto al poder político y económico, sino a la lucha que los propios periodistas han dado. Ello es una regla. Más aún, los avances que hasta hoy hemos logrado se deben a los medios de comunicación más positivos y no a los partidos políticos que se han hecho más y más despreciables cada día.

Por otra parte, en la actualidad los medios de comunicación adquieren cada vez mayor importancia en el desarrollo del mundo contemporáneo. El impacto de los avances tecnológicos en el ámbito de las telecomunicaciones ha sido determinante y con ello se ha propiciado que la sociedad contemporánea sea cada vez más una sociedad

de información. La velocidad con que se generan las noticias y la prácticamente inmediatez con que éstas se transmiten y desencadenan toda índole de análisis y opiniones lo comprueban.

Así, entre la lucha sostenida por hacer efectiva verdaderamente la garantía constitucional y los logros tecnológicos alcanzados, se evidencia un hecho: el creciente poder del que disponen los medios de comunicación hoy en día. De ahí la necesidad de subrayar que el poder, sea cual sea su origen o su naturaleza, es ante todo un compromiso para quien lo detenta. Compromiso que en el caso de los medios de comunicación se convierte en una responsabilidad de enorme trascendencia, y si ello ocurre es porque la sociedad es la principal receptora de su información y ésta influye de manera determinante en la opinión social.

Es por ello que los medios y quienes los integran deben asumir el reto y la responsabilidad que tienen a su cargo, pues si bien están facultados para ejercer plenamente la libertad constitucional de expresión, no hay libertad —como tampoco poder— que pueda ser total. Aun la libertad de expresión posee límites y éstos deben ser respetados. De suma gravedad es que un medio informativo se aproveche de su poder, pues el exceso genera abuso y todo abuso provoca a corto o largo plazo un descrédito, y si hay algo que debe cuidar un medio de información por ser un asunto extremadamente delicado es el de su credibilidad, máxime cuando la receptora es la propia sociedad.

Es verdad que en la propia Constitución encontramos límites a la libertad de expresión en el referido Artículo 6°, como en los casos de afectación a la moral, a los derechos de terceros, al provocar algún delito o bien perturbar el orden público, pero, ¿dónde hallar aquellos que regulen la información que generan los medios de comunicación más allá de lo establecido por el Artículo 7° al indicar que habrá de respetarse en todo momento la vida privada, la moral y la paz pública?

Resulta evidente la tendencia en casi todos los países por desarrollar algún tipo de instrumento que contribuya a refrendar y garantizar la responsabilidad social que tienen los medios informativos ante la sociedad. Al respecto, se ha hecho gran hincapié en la necesidad de adoptar un código ético, así como énfasis en el secreto profesional que asiste a los periodistas para no revelar sus fuentes informativas. Los derechos humanos especialmente han dedicado su atención en ambos casos, pero, ¿qué se hace al respecto?

Es necesario que se impulse la adopción de algunas disposiciones mínimas que permitan controlar esa libertad

de expresión que asiste a los medios informativos para bien de la sociedad, porque justamente en esa medida estará garantizado el mayor respeto hacia su labor. Por otra parte, esta acción no debe ser aislada, como hasta ahora lo ha sido en diferentes países. Es necesario que este marco regulador pueda ser de observancia internacional, ya que sólo así se podrá aspirar a un cumplimiento cabal, pues no es posible considerar en los actuales momentos que la práctica periodística quede limitada a las fronteras nacionales. El periodismo tiene un alcance eminentemente internacional y de ser materializado un instrumento regulador en tal sentido, debería ser de aplicación universal, tal como ocurre hoy en día con las disposiciones correspondientes a la propia Internet.

Un código de ética así observado, o bien un conjunto de principios reconocidos de modo universal, contribuiría a dotar de mayor objetividad al quehacer periodístico. Permitiría además que la sociedad tuviera mayor libertad de pensamiento para formar su propia opinión. Sin embargo —hay que precisarlo—, en un país como México no serán los legisladores —de lamentables acciones políticas y visible ignorancia— quienes determinen qué pueden o no llevar a cabo los comunicadores para bien ejercer su trabajo de puente entre el poder —al que se debe criticar— y la sociedad —a la que se debe proteger y orientar—. Los recientes “descubrimientos” emergidos de las dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados, lo muestran de modo fehaciente.

Es verdad que la ética es reflejo del grupo social del que emana, y por tanto hay tantas éticas como grupos sociales. Sin embargo, el reto debe ser asumido a partir de buscar cuáles son los fines, las metas, que el periodismo persigue. Éstos no pueden ser tan discrepantes entre las diversas sociedades contemporáneas como para impedir la adopción de un marco ético de observancia común.

Por la responsabilidad que los medios informativos y los periodistas tienen depositada en su tarea, urge reflexionar sobre este asunto. Ciertamente, un código de ética no necesariamente es una ley y por tanto su coercibilidad no es total, pero en una profesión como la de informar a la sociedad resulta impostergable su adopción con el fin de brindar un mayor y más profundo respeto a la propia sociedad. Pretender establecer límites a la libertad de expresión o a la libertad de prensa es muy riesgoso, ya que de igual forma entrañaría la posibilidad de institucionalizar la censura. Sin embargo, una y otra deben también de conducirse dentro de preceptos universales que garanticen el respeto, la

honestidad y la transparencia no sólo informativos, sino también ideológicos.

La credibilidad de una sociedad en los medios depende justamente de ello, pues independientemente de la postura que se adopte, lo importante es que el ejercicio periodístico sea congruente, crítico, plural, democrático, como se ha aspirado siempre en los regímenes no totalitarios, pero también que sea respetuoso y que no obre a la ligera. Insisto, la responsabilidad que tiene el periodismo es fundamental y no puede asumirse a la ligera. El periodismo es el agente que puede concienciar más que la propia escuela al ciudadano común. Es el periodismo el que moldea la opinión social en primer lugar. Qué grave es pues su encomienda, ya que si obra con seriedad, con honestidad, con profesionalismo, puede llegar a ser uno de los principales garantes de la paz y de la seguridad social.

La prensa escrita en nuestro país nació (podemos hablar de 1821) con una serie de debilidades visibles y otras no tanto. En principio ha mantenido tenazmente un diálogo con el poder o una gran rivalidad, como en los momentos en que triunfaba el conservadurismo y alguna dictadura se imponía. Pero en todos los casos, las publicaciones periódicas conservan una gran distancia con la sociedad, con el pueblo. Este es un defecto que se ha prolongado hasta nuestros días y sería, por sí mismo, bastante para explicar los reducidos tirajes de los diarios nacionales dentro de una población que de hecho ha superado los cien millones de habitantes. Entonces, la pregunta sería: ¿cómo se forma la opinión pública, cómo se da la memoria histórica, si los diarios no han sido capaces de estimularla y desarrollarla? Hoy podría señalarse que los medios electrónicos han tenido responsabilidad en la conformación de una cultura colectiva, en la conformación de una nacionalidad, pero se trata por un lado de un fenómeno reciente y por el otro es notoria la incapacidad de esos medios para explicar los complejos fenómenos políticos, sociales, económicos y culturales que convulsionan a México. La televisión comercial nos ha hecho perder identidad y los valores inculcados son dudosos, responden a las necesidades de una economía de consumo. Tiende, por decirlo con fuerza, a enajenar. Ha deificado al deporte y al espectáculo del peor gusto, como lo prueba el magnífico libro de Mario Vargas Llosa *La civilización del espectáculo*. El más aceptable periodismo sigue siendo privilegio de los periódicos, esos ignorados y aun desconfiables diarios y revistas.

Hoy parece natural el proceso que los medios están llevando a cabo y que consiste en un alarmante camino

hacia la frivolidad y la ligereza. Los titulares se han poblado con noticias alarmistas y sociales. La nota sobre el éxito de una cantante o del seleccionado de fútbol sustituye al hecho político de trascendencia. La antigua nota roja, sin duda bajo el influjo de una realidad perversa, se hace nota política y se detiene en las primeras páginas, donde antes estaban las acciones de mayor reflexión social. La censura se mantiene pero con distintas características; ahora no depende de Los Pinos, sino de los intereses de los dueños de los propios medios de comunicación. Las estaciones radiofónicas, las empresas televisivas, los diarios y las revistas toman abiertamente partido por un candidato presidencial sin reflexionar un momento acerca de quienes reciben la información, tal como lo vimos en las pasadas elecciones que hoy todavía perturban. De allí que los propios medios requieran una severa regulación, darse un código de ética, como ya algunos diarios mexicanos lo tienen. Tal acción debe ser producto de una reflexión moral interna que deje de lado los intereses del poder y sea parte de una interacción con la sociedad mexicana.

Hoy el peso de los medios electrónicos sobre los escritos es evidente. Mientras que los tirajes apenas aumentan o se distribuyen en una multitud de diarios de escasa penetración, la televisión influye y remodela constantemente a la nación. Siempre que pensábamos en responsabilidades éticas, se analizaba a los periódicos y revistas, ahora recaen sobre los medios electrónicos. Se requiere un código moral que regule sus actividades, del mismo modo que aún ahora los mismos periodistas tratan de conformar códigos que les permitan moverse dentro de un ámbito de libertades que al mismo tiempo no dañe a los lectores. Aunque lo hayamos olvidado, los electrónicos son medios concesionados.

La función de los medios es compleja; es relativa a la información, pero asimismo lo es a la educación. Por tal razón alarma el hecho de que se hayan vuelto una maquinaria que produce imágenes ofensivas y privilegia la frivolidad. La inseguridad nos abrumba, principalmente en la ciudad capital, pero eso no es razón para que las informaciones sangrientas y morbosas aparezcan desde las primeras planas y desde los momentos en que anticipan las informaciones de radio y televisión.

La política, por otra parte, se ha corrompido de manera alarmante y ha contagiado a una sociedad mal conducida. Los videoescándalos recientes, las fatigantes polémicas entre los dirigentes de la nación, la corrupción visible de individuos y agrupaciones son una realidad tangible, pero

ello no obliga a que los medios lo destaquen en medio de morbosas descripciones o tratamientos. La sociedad en efecto está harta de la política, la halla envilecida y pobre en ideas y proyectos en el nivel del debate, y su rechazo va en función directa del hartazgo que le produce el sistema político actual.

Sí, es indudable que en el proceso democratizador de México los medios de comunicación han hecho una tarea destacada. Sin su presencia no sería concebible la proeza nacional de buscar un país más digno y justo, donde prevalezca el derecho y la justicia social. En tal sentido han ido más lejos que los partidos y que el mismo poder político. Pero también lo es que hoy se encuentran atrapados en las mismas contradicciones que han agredido a la sociedad en su conjunto.

Es necesario e impostergable, para avanzar, que los medios vuelvan a plantearse sus compromisos con los lectores y con el poder. De lo contrario seguiremos con medios electrónicos idiotizantes y con periódicos y revistas incapaces de mayor profundidad y penetración.

¿A quién van a servir? Antiguamente el Estado era el gran censor, pero hoy el fenómeno se ha hecho más complejo. No es que haya desaparecido la censura, lo que ocurre es que se ha diseminado y ahora está con mucha mayor frecuencia en manos de los directivos de los medios, quienes permiten o prohíben, según sus propios intereses, los materiales; no de conformidad con los intereses de la ciudadanía y de la sociedad en general.

Algunos medios trabajan con mayor o menor carga ética, pero sigue faltando el conjunto de normas que regulen sus relaciones tanto con el poder estatal como con la sociedad, partiendo de un principio fundamental: su tarea es servir de guía a la nación y efectuar la razonable crítica al Estado en sus diferentes niveles. Para ello no es suficiente la actitud positiva de un director o de un dueño de medios, hay que sujetarse a normas y principios éticos que impidan que la comunicación se convierta en la apología de la violencia, la brutalidad y la vulgaridad. Si uno encuentra semejanza en los comunicadores con el papel del intelectual en la sociedad es porque en efecto existe y ese compromiso está inalterablemente dirigido al avance social.

Actualmente en algunos estados de la República Mexicana, como en muchos países del orbe —pensemos en los casos cercanos de Puerto Rico, Brasil, Nicaragua, El Salvador, Venezuela—, en diversos foros se ha llegado no sólo a plantear la conveniencia y necesidad de adoptar un Código de Ética, sino que han sido ya elaborados diversos

instrumentos de esta naturaleza. En México, la recientemente publicada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha contribuido a hacer aún más evidente su falta en nuestro medio, pues aunque entidades como Querétaro o Chihuahua han venido trabajando al respecto, convendría propiciar la realización de foros en los que participaran no sólo representantes de los medios y trabajadores de la información involucrados, sino también académicos, legisladores, así como la sociedad en general. Hoy se lucha por acceder a una mayor transparencia en la información y en la rendición de cuentas en todos los niveles, mientras los funcionarios y políticos en general se oponen discreta o abiertamente. El periodismo, los medios de comunicación, deben adoptar un código ético que no sólo no vulneraría la libertad de expresión o la libertad de prensa: sería un mecanismo decisivo y fundamental para garantizar ese acceso a la información con la mayor transparencia, tal y como la sociedad lo anhela y lo ha anhelado siempre.

El periodismo es información que se transforma en historia y en función de este fenómeno complejo y maravilloso las ciencias sociales y el arte se hermanan o al menos encuentran una serie de coincidencias y afinidades. A nadie le cabe la menor duda de que así lo hacen la literatura y periodismo: ambos se mezclan, la frontera que antes existía entre sus respectivas tareas se ha diluido. La política ya no es el único gran elemento del periodismo, lo es también la cultura en su más amplia definición. Tal vez por ello el periodista Ryszard Kapuściński explicaba que “no hace falta fijarse en la política, sino en el arte”. Para él es más importante entrar en un museo que discutir de política. Por ello hay que pensar en los mexicanos, en sus hijos y, en general, en el futuro. Parte importante de la educación de un país radica en los medios de comunicación y con ello su propia grandeza. Los medios deben ser universidades del más alto nivel de cultura e inteligencia, donde las noticias conformen a una sociedad aguda y capaz de dictar el rumbo, de orientar el camino de los partidos y conformar las ideas de los dirigentes políticos. Ya la crítica no es suficiente, hay que añadir como un gran elemento la propuesta. Pero todo ello debe estar sustentado en responsabilidades de muy alto rango moral.

Asimismo, el asunto es de mayor complejidad si consideramos que para amplios sectores de la población no bastan los medios como actualmente están conformados. Siguen prevaleciendo aquí y en Estados Unidos, en Francia y en China ciertos niveles de desconfianza y entonces

encontramos la búsqueda de un periodismo de tipo ciudadano, donde la información y su consecuente jerarquía no dependen de los especialistas y de sus intereses, sino de los intereses de la propia ciudadanía. Como resultado de tales inquietudes aparecen nuevos medios de proporciones y alcances modestos, pero con profunda influencia en los sectores a que van dirigidos: estaciones radiofónicas, diarios, emisoras de corto alcance, cuya presencia es suficiente para explicar otras necesidades ajenas al tradicional circuito de información.

Las sociedades, en su lucha por la globalización —globalización muy distinta a la impuesta desde el puñado de potencias que ordenan—, requieren de nuevas formas de comunicación, más independientes de los valores tradicionales. Esto, desde luego, sin afectar a los grandes sistemas informativos, los que, al recibir una influencia benéfica de medios emergentes y con valores distintos y más cercanos a una nueva realidad internacional, puedan ir gradualmente reacondicionándose a mejores paradigmas en la materia.

El problema esencial de lo viejo y lo nuevo radica en la ética y en la libertad de expresión. ¿Cómo amalgamar todo ello en un nuevo y diferente proceso periodístico? La comunicación debe entrañar y desentrañar la ética. Es algo incuestionable e imposible de separar. El fenómeno de la información debe ir acompañado de la ética, de lo contrario los valores desaparecen y quedan las intrigas, luchas de bajo nivel por el poder y la instalación de falsos valores. Y para lograrlo se debe luchar por que todo este cambio se produzca dentro de la más estricta libertad de prensa. He ahí donde radica el problema. ¿Cómo manejarse libremente dentro de la libertad de prensa? ¿Abusando de ella, extralimitándose en su nombre? No. Desde luego que no. Tendrá que ser con seriedad y responsabilidad ética, lo que significa la elaboración de un código de ética profesional. ¿Pero quién lo elaboraría? ¿Quién tendría la capacidad ética para producirlo? ¿Los legisladores o el Poder Ejecutivo? Los periodistas les niegan tal derecho, lo consideran una intromisión. Entonces, ¿los mismos periodistas, los que hacen posible el milagro de la información? Sin duda es lo más razonable. Dentro de los valores universales más apreciados y establecidos desde tiempos inmemoriales, hay que trabajar incisivamente para que cada diario, cada empresa televisiva o estación radiofónica lleve a cabo su trabajo cotidiano sin afectar los intereses de los demás. Hay que precisar con todo cuidado e inteligencia, dentro de los marcos jurídicos legales, los límites de la libertad de expresión y sus obligaciones.

Habíamos dicho que la contribución de los medios a la transformación positiva del país ha sido invaluable, tanto o más que la de los partidos políticos. En todo caso, las propuestas han partido de los medios de comunicación, y los partidos y el propio Estado son quienes instrumentan los proyectos y las demandas que les llegan a través de diarios y estaciones radiofónicas o televisivas. Los comunicadores deberán abandonar toda arrogancia, toda actitud prepotente y soberbia, no asumirse como poder (el que muchos llaman *el cuarto poder*) y aceptar que son un instrumento en manos de la sociedad civil. Debemos insistir. Entre ella y el Estado, los medios juegan un doble papel significativo: de un lado explican a la primera las razones del poder político y económico, y del otro, al segundo lo critican y le liman las aristas peligrosas.

Puede ser sencillo explicar el pasado y así comprender el presente. Lo más arduo es vislumbrar el futuro; hacer que los medios de comunicación sean un instrumento para que tanto la sociedad como el Estado cumplan puntualmente con los papeles que la historia les ha concedido, por el bienestar común.

Las reflexiones que llevo a cabo son una ajustada síntesis de un largo quehacer en los medios periodísticos y, desde luego, de acciones académicas dentro de las carreras de comunicación impartidas desde hace muchos años en la Universidad Nacional Autónoma de México y actualmente en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, donde trabajo en una investigación sobre los medios escritos y su relación tortuosa con el poder.

Claro está, y este es mi punto de vista, los respectivos códigos de ética deberán ser producto de cada medio —electrónico o escrito—, de los compromisos que sientan sus deberes en tal sentido y siempre al servicio ciudadano, y no de legisladores ineptos, flojos e ignorantes, de gobernantes interesados en obtener simpatías o de partidos que buscan votos y triunfos para mejorar haciendas personales. Magistrados de la Suprema Corte de Justicia han debatido el tema, sin la debida asesoría de los propios y más dignos comunicadores.

El asunto es más complicado si lo contemplamos en pleno proceso globalizador orquestado por el modelo anglosajón y al que nos estamos incorporando sin las necesarias reflexiones y debates, sin duda sin que pensemos en términos de valores propios y de una clara identidad nacional. En el nuevo intento, quizá el tercero o cuarto que se lleva a cabo a lo largo de la historia de la humanidad, somos simplemente los globalizados. Los medios de comu-

nicación, en términos generales, permanecen al margen y sin una idea clara de lo que nos está ocurriendo, ocupados como están en las pugnas domésticas del más bajo nivel que los partidos políticos han causado.

En lo personal, llevo unos cincuenta años escribiendo en diarios y revistas, he tenido programas radiofónicos y participaciones televisivas que la llegada del Partido Acción Nacional al poder truncó. En mi caso, como en el de los demás periodistas, es posible analizar una carrera y una conducta moral o ética con sólo ingresar en una hemeroteca. Estoy tranquilo, jamás he elogiado al poder, nunca me he puesto al servicio de un partido o de un político. He recibido, eso sí, las agresiones de colegas por mi conducta política y he peleado por la respuesta. Hoy en día no soy más que un articulista de fondo crítico, en medio de tremendas confusiones, como el no saber si la izquierda aún existe en México o es una falacia de los amantes del poder a toda costa. Mi único compromiso, así lo he sentido yo, es con la sociedad; jamás he podido con el Estado esté donde esté, sea del PRI, del PAN o del PRD, organismos que se sirven a sí mismos y no a la nación, a la que manipulan y enajenan cínicamente.

La estética y los medios

Nos queda una preocupación, la formal. Si los géneros periodísticos se han poblado de influencias literarias, es decir, si la literatura y el periodismo se han venido mezclando cada vez con mayor intensidad a partir de la expresión *nuevo periodismo* —acuñada principalmente por escritores norteamericanos, pero que viene del fondo de la historia—, hay que preocuparse, pese a las limitaciones de tiempo, por escribir con enorme dignidad, con la mayor belleza posible. Lo podemos llamar como lo hizo Tom Wolfe, o decirle *periodismo literario*, o como queramos, pero lo principal ya no es el decirlo, sino el cómo decirlo. Sólo así convertimos al periodismo en algo memorable, en historia y en arte.

Desde su nacimiento, el periodismo se ha debatido entre la ciencia (social) y el arte; a veces fue una cosa, a veces fue otra. Desde entonces existió la preocupación de fusionar el arte y la ciencia con la ética y la verdad. La lucha no ha sido fácil ni breve; a la fecha no hay tantas personas que entiendan una idea de Kapuściński: el periodismo no es para cínicos, en cambio, es arte.

El mundo es cambiante, lo es, en consecuencia, el periodismo. Si antes sus avances se daban con lentitud,

hoy, en un mundo globalizado básicamente a través de la comunicación, son más acelerados. El mundo se reduce y globaliza a gran velocidad aprovechando los medios de comunicación que han encontrado un enorme apoyo en la tecnología. Internet, desde luego, puede ser arte, sentido de la ética, espíritu de justicia; todo depende de quién maneje la computadora. Esto nos lleva a un dilema: ¿qué clase de periodistas necesitamos? ¿Los queremos improvisados, superficiales, frívolos, que se limiten al boletín y a las generalidades? ¿O los requerimos convertidos en rigurosos investigadores, como Sherlock Holmes o Hércules Poirot, hurgando hasta en los detalles más nimios para ajustarse a la verdad y dándole a su prosa el sentido estético que manejaron Melville, Proust y Hemingway?

El periodismo no es sólo la noticia, es la historia de todo un proceso y sus efectos, donde hay seres humanos, dramas, conflictos y resultados preocupantes. De este modo, en la década de los sesenta trabajaron periodistas-literatos como Norman Mailer, Truman Capote y, desde luego, Tom Wolfe, para desatar una revolución que aún avanza y recupera los mejores elementos del pasado que lo hicieron posible: los novelistas y sus obras de ficción basadas en realidades que inquietan.

La globalización conlleva desafíos que debemos vencer. Uno es la frivolidad, la innegable tendencia a ser superficial en aras de la rapidez y el entretenimiento fácil. Estamos convirtiendo a los lectores en televidentes que apenas reflexionan, que son receptores de emisiones estúpidas.

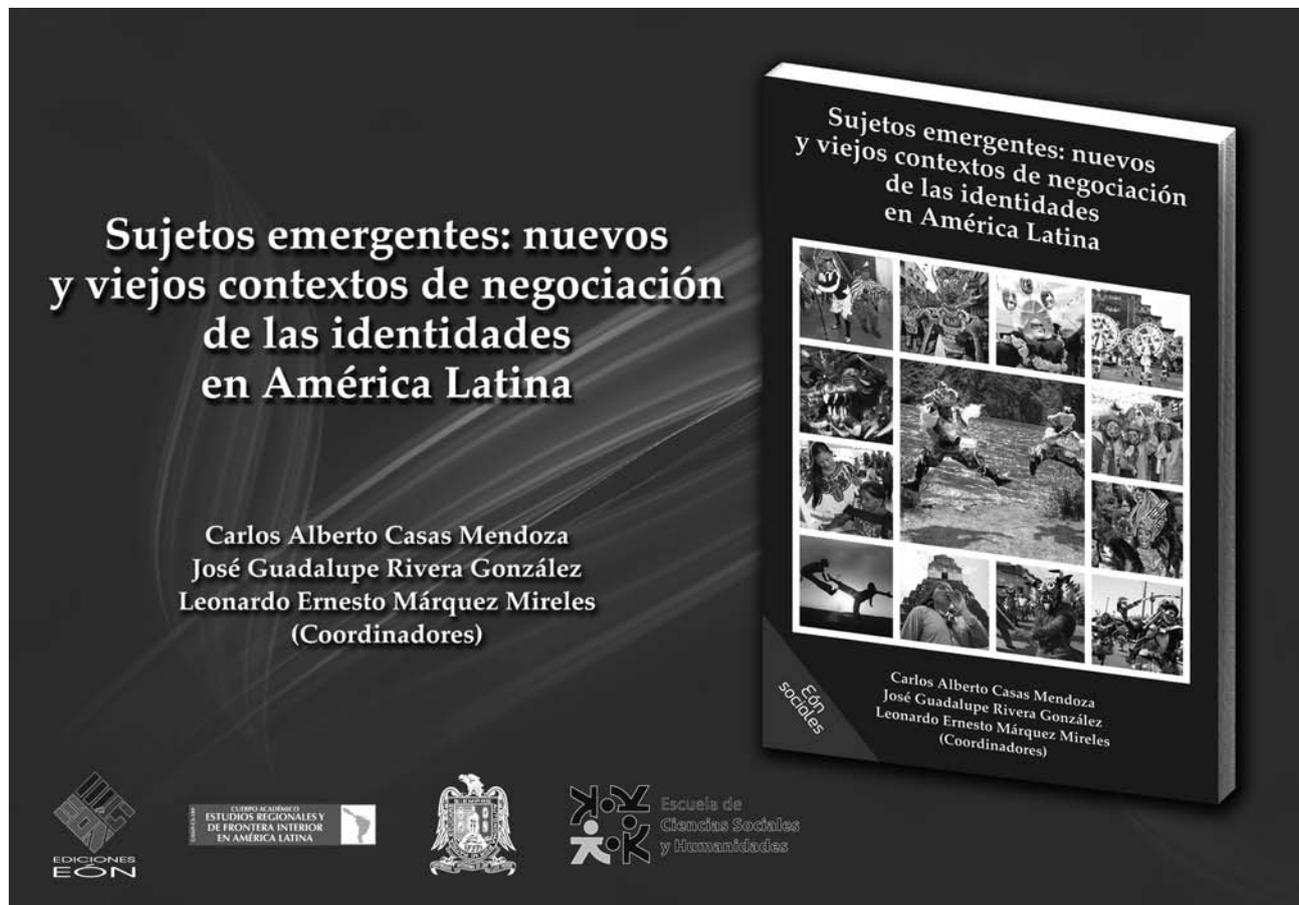
Entre lo escrito y la televisión está la radiofonía que se esfuerza por reponerse del éxito de las pantallas y se arriesga buscando mejores comunicadores. Pero es en los medios escritos donde aparece, sin duda, el mejor periodismo. Es verdad, algún día será alcanzado por la tecnología y desaparecerá, mientras tanto nuestro deber es cuidarlo y mejorarlo. Tenemos que arropar la tarea informativa con el arte y la moral. Imposible dejar de lado que la comunicación se ubica en medio de la sociedad y el poder. A la primera se le sirve, al segundo se le critica sin cortapisas. No hay otra tarea ni más función que la de informar con agudeza y profundidad, hacer un periodismo de intensidad que a veces exige secreto o discreción sobre las fuentes.

Los medios electrónicos ganan terreno, vivimos la época de las pantallas y los espectadores pasivos. La prensa escrita —dicen— cede, pierde espacios. Puede ser, lo veremos a largo plazo. Por ahora hay algo que vence a la rapidez electrónica: la prensa escrita. Si bien radio y televisión nos

muestran la noticia en el momento mismo en que se da, es el periodismo escrito el que explica el fenómeno y lo analiza minuciosamente. Vemos una declaración de Obama, pero ¿dónde está la reacción seria, profunda, a sus palabras? No en esa misma pantalla. Surge como resultado de la experiencia de quienes ejercen el análisis y la reflexión por escrito. En toda lógica periodística, los famosos cinco sentidos del periodista de Kapuściński son seis, pues al estar, ver, oír, compartir y pensar, siempre habrá que añadir: escribir. Por ello recomendaba leer poesía, literatura, para embellecer las herramientas del seco y a veces rudo oficio periodístico. Sin esta acción no hay periodismo grande, desaparece la intensidad del texto. Los medios televisivos o radiofónicos parecen sólo necesitar presencias y voces, pero atrás de cada uno de aquellos que trabajan en los glamorosos medios electrónicos siempre hay un complejo trabajo escrito. Sin la escritura, podemos resumir, el periodismo es palabrería

y poca reflexión, verborrea y escasa profundidad en los fenómenos informativos.

La tarea de comunicar le concede, a quien bien la realiza, una recompensa ilimitada: el agradecimiento y el respeto de una sociedad orientada correctamente. Ahora bien, ¿de dónde sale el periodista ideal que apenas hemos esbozado? Puede formarse en las salas de redacción, como hasta hace un tiempo, pero asimismo egresa de las universidades, donde el joven recibe no sólo los elementos académicos, sino también una clara idea del código moral que debe llevar como escudo y divisa. La corrupción tiene que cesar del todo. El informador serio se debe a la sociedad. En darnos su esfuerzo ético y estético, dejando la arrogancia de lado, allí está su mayor compromiso, no con el político todopoderoso, los partidos ni con el Estado. Tendrá que encontrar su sitio junto a los mayores intereses de la nación.



Desde México, la voz de Norteamérica para América Latina: la imposición del modelo comercial estadounidense de radiodifusión a través de los empresarios “nacionales”

Raúl Navarro Benítez*

La radio, que supuestamente suplantaría al periódico acotado como instrumento de crítica y vigilancia contra los gobiernos constituidos a partir de la Colonia, Independencia y Reforma, contribuyó a apuntalar a los gobiernos emanados de la Revolución sustentados en un modelo comercial que prácticamente se impuso y trasplantó de Estados Unidos. En la década de los años treinta, la XEW se transformó en el modelo más acabado de lo que debería ser la radiodifusión comercial. Su programación se escuchaba en buena parte del continente. Emilio Azcárraga Vidaurreta logró unificar a los radiodifusores en torno a la adopción y promoción del modelo comercial estadounidense, que se impuso y exportó prácticamente a toda América Latina, aprovechando tanto el liderazgo de México en la industria de la radiodifusión como las condiciones particulares que generaron la Primera y Segunda Guerras Mundiales. México fue la punta de lanza de esa estrategia expansionista estadounidense contra la posibilidad de que se instaurara un modelo radiofónico público, social, participativo, nacional y estatista.

De acuerdo con Jenaro Villamil, el Estado mexicano había dado muestras claras del interés político que representaba el desarrollo de la televisión y también de la radiodifusión. A principios del siglo XX, tanto los medios impresos como la radio fueron controlados y censurados a través de distintos mecanismos institucionales y extralegales, como la *Ley de Imprenta* de 1917, que era netamente represiva

y todavía tiene vigencia. Se trataba de impedir, a través de diversos mecanismos, que fueran instrumentos utilizados para la disputa por el poder político. Sobre el segundo, la radio, se mantuvo la prohibición, durante varios lustros, de difundir contenidos de naturaleza política. El Estado propició a contraparte la acumulación de ganancias de empresarios y concesionarios evidentemente sin ninguna cortapisa. Prácticamente la consolidación del sistema presidencialista, combinado con el control político a través del partido hegemónico gobernante, desde Partido Nacional Revolucionario (PNR) a Partido de la Revolución Mexicana

(PRM) hasta Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la actualidad, “se gestó paralelamente al proceso de adopción de una peculiar fórmula televisiva (y radiofónica) que se ajustara a los objetivos y fines del nuevo sistema político pos revolucionario” (Villamil, 2006: 17).

La radio, que supuestamente suplantaría al periódico acotado como instrumento de crítica y vigilancia contra los gobiernos constituidos a partir de la Colonia, Independencia y Reforma, contribuyó a apuntalar a los gobiernos emanados de la Revolución sustentados en un modelo comercial que prácticamente se

* Profesor-Investigador del Departamento de Educación y Comunicación, Área de investigación Comunicación y Estructuras de Poder de la UAM-Xochimilco. Correo-e: <zoraidon@yahoo.com.mx>.

impuso y trasplantó de Estados Unidos. Emilio Azcárraga Vidaurreta, dueño de la XEW, aprendió, desde antes de la consolidación de la industria de la televisión, el valor de combinar la estrategia de asociación, subordinación, presión y cabildeo político con inversión económica, incluso extranjera, a pesar de que la normatividad vigente lo impedía. Fue el personaje más visible que lideró la radio con enorme éxito, no sólo económico. Logró unificar a los radiodifusores en torno a la adopción y promoción del modelo comercial estadounidense y creó organismos de presión y negociación como la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras, que luego de transformó en la AMERC. Dicho modelo comercial se impuso y exportó prácticamente a toda América Latina, aprovechando tanto el liderazgo de México en la industria de la radiodifusión como las condiciones particulares que generaron la Primera y Segunda Guerras Mundiales. México fue la punta de lanza de esa estrategia expansionista estadounidense contra la posibilidad de que se instaurara un modelo radiofónico público, social, participativo, nacional y estatista, modelo que también se adoptaría de Europa.

En la década de los años treinta, la XEW se transformó en el modelo más acabado de lo que debería ser la radiodifusión comercial. Su programación se escuchaba en buena parte del continente. Durante el régimen de Emilio Portes Gil, el gobierno de México participó en la Conferencia Internacional de Telecomunicaciones, celebrada en Washington, de donde emanaron algunas directrices para proyectar la fórmula estadounidense en Latinoamérica. Azcárraga V. mantenía una relación de dependencia estructural con la empresa RCA-Víctor, la primera productora de equipo para estaciones radiofónicas y de aparatos de radio. Fue el principal impulsor de los intereses estadounidenses de esa industria en México, la cual luego se extendió por el continente con éxito. Aunque no se permitía la inversión extranjera en la radiodifusión de México, diversas fuentes destacan que hubo capitales, particularmente de esa empresa estadounidense, en el ámbito técnico y financiero y para su expansión posterior. Los dineros locales estaban mermados por los efectos de la Revolución y se encontraban invertidos en otras ramas de la economía.

La *Ley de Comunicaciones Eléctricas* estipulaba claramente la prohibición de que empresarios extranjeros fueran propietarios de estaciones radiofónicas. Y, a pesar de ello, varios historiadores han presentado pruebas de que dicha normatividad no se cumplió. El discurso de los industriales de la radiodifusión ha enfatizado y colocado como premisa

fundamental en su disertación político-ideológica su nacionalismo a ultranza y un origen, desarrollo y consolidación a partir de inversión y capitales nativos; así como subrayar recurrentemente su independencia de intereses foráneos. Los gobiernos emanados de la Revolución trataron de impedir la irrupción de intereses extranjeros a través de este floreciente ramo comunicativo. Las invasiones e intervencionismo que vulneraron nuestro territorio eran un antecedente en la historia que había que tomar en cuenta. El número de estaciones comerciales creció de 19 en 1929, a 52 en 1934, una expansión explosiva que derivó en que la estación W de Azcárraga formara parte de la cadena continental de la National Broadcasting Corporation (NBC).

Abelardo R. Rodríguez decidió incluir en el reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la *Ley de Vías Generales de Comunicación*, publicado en 1933, un apartado que limitaba la intrusión de los radiodifusores en la disputa política utilizando las ondas hertzianas, orientado a censurarlos, definiendo contenidos prohibidos. En el Artículo 77 del reglamento se ratifica con mayor precisión que las transmisiones radiofónicas “no deberían atentar contra la seguridad del Estado ni atacar en ninguna forma al gobierno constituido” (Mejía, 1988: 54). Ese fue un freno importante para acotar a la industria radiofónica, sin embargo, no fue definitivo, es decir, no se podía ejercer ninguna crítica verbal en contra del gobierno, y el reglamento iba más allá cuando en el Artículo 78 se definía que “queda también prohibida la transmisión velada o franca, de asuntos de carácter personal, político o religioso, así como propaganda profesional...”. Era claramente un mecanismo de control que pretendía impedir que irrumpieran abiertamente en el escenario de la disputa política incluso entes institucionales. Y era una muestra de que desde el gobierno, con distintas fórmulas, se limitaba la participación de los medios, en este caso la radio, cuyo poderío e influencia se temían y se dudaba de su fidelidad, a pesar de que el otorgamiento de concesiones sería controlado por el gobierno.

El antiguo régimen de permisos para instalar radiodifusiones comerciales fue sustituido, en 1931, por el de concesiones, lo que significó, por un lado, mayor control y, por el otro, garantía a largo plazo para inversiones y estrategias programáticas. La ampliación fue de por un año hasta por 50, con lo que los radiodifusores adquirirían mayor seguridad y, evidentemente, una más amplia capacidad para presionar al gobierno y potencial influencia política. Para impulsar la publicidad comercial en el país también se estableció un

servicio de anuncios en conexión con la red telegráfica nacional, una de las múltiples prebendas que se les otorgaron a lo largo de los años y contribuyeron a su expansión y consolidación. Siempre y cuando, en este acuerdo tácito, mientras se les incentivaba y permitía obtener ganancias desmesuradas, ellos, los concesionarios, no intervinieran en el ámbito político. Ese pacto se mantuvo durante varias décadas y paulatinamente se fue erosionando.

El control político sobre los medios nunca constituyó un dique para la expansión económica y la difusión de tesis e intereses de estos grupos empresariales porque, en algunas coyunturas, circularon informaciones que representaban violentos ataques contra el régimen, emitidas específicamente por grupos de ultraderecha y pro fascistas que realizaron campañas de propaganda contra el gobierno, describe Mejía. Si utilizamos como referencia la versión del historiador estadounidense Hugh G. Campbell, la ultraderecha logró organizar una red radiofónica clandestina a través de la cual se “incitaba una revuelta pro Almazán”. Mientras los intereses de ambos, que se orientaban básicamente hacia el conservadurismo y el mantenimiento del régimen, coincidían, que era la mayoría de las veces, los difundían y apuntalaban.

Se esboza que lo que sí llegó a ser un riesgo mayor para el gobierno fue la propaganda emitida en el extranjero contra el “régimen comunista de Cárdenas que aumentó radicalmente a partir de la expropiación petrolera de 1938” (Mejía, 1988: 67). También algunos medios locales atacaron al régimen con cautela. Los radiodifusores mantuvieron, aparentemente, una actitud de apoyo condicionado al régimen; relación que posteriormente se tensó de manera importante cuando se discutió la posibilidad de expropiar, nacionalizar y estatizar la infraestructura mediática a partir de lo que se denominó como Proyecto Mújica, que se expondrá más adelante, y que se presenta como un antecedente y muestra de la suspicacia y temor que estos industriales han tenido sobre el intervencionismo gubernamental calificado de “estatista y populista” que, en esa ocasión, planteaba retirarlos del escenario mediático. Ese recelo histórico, que algunos analistas califican de infundado en la contienda presidencial de 2006, pudo ser uno de los elementos de peso que gravitó en la participación activa de los concesionarios —y empresarios afines— contra Andrés Manuel López Obrador, porque temían que pudiera aplicarles un mecanismo similar o políticas públicas que erosionaran el control monopólico que detentan, así como mermar su fuerza y poder. Esa es la tesis fundamental de esta investigación, que retoma hechos

de la historia de la industria de la radiodifusión y su relación con el Estado, los cuales se describirán más adelante como el antecedente de esa posibilidad.

A fines de 1934 se aprobó la reforma al Artículo 3º de la Constitución, con lo que se instauraba en México la educación socialista, donde constaba que “la educación que imparte el Estado será de carácter socialista en sus orientaciones y tendencias pugnando porque desaparezcan los prejuicios y dogmatismos religiosos, creando la verdadera solidaridad humana y la socialización progresiva de los medios de producción”, lo cual generó innumerables muestras de descontento y oposición. La radio sería un instrumento invaluable para propalarla, debido a su carácter masivo, la prevalencia de la cultura oral y su facilidad de asimilación para amplias capas de la población, además de un extendido analfabetismo. El triunfo de la revolución socialista en Rusia significó un modelo de organización social y esa perspectiva se fortaleció gracias a los efectos de la Gran Depresión de 1929 en nuestro país. La confrontación por la orientación de la educación fue una de las causas que originó el estallido de la Guerra Cristera.

De este modo se consolidaba la percepción de que esa administración tenía una orientación estatista, popular e incluso comunista. Esta educación no sólo se propagó por las aulas, sino que se extendió al conjunto de la sociedad y la radiodifusión oficial, gubernamental, la favoreció de manera notable. El gobierno utilizó la radio de manera eficaz en ciertas coyunturas, como en 1938, a fin de hacer un llamado a la nación a combatir la rebelión que Saturnino Cedillo preparaba en San Luis Potosí apoyado por grupos conservadores. Los contenidos que se difundían a través del sistema gubernamental de radiodifusión, que exaltaban tanto el socialismo como el papel de la clase obrera en la sociedad, estaban caracterizados por un extremismo verbal radical, por lo que ayudaron a alarmar, organizar y hacer participar a los sectores reaccionarios del país. En aquel año se fundó la XEQ, propiedad de Azcárraga V., que se integró a la cadena continental de la Columbia Broadcasting System (CBS). Este empresario se consolidó, sin lugar a dudas, como el radiodifusor más poderoso del país gracias, entre otras cuestiones, a la alianza y la representación de los intereses de las cadenas radiodifusoras estadounidenses en México y América Latina. En 1937 se reunieron los principales radiodifusores de provincia, acordando la fundación de la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras (AMER), tratando así de convertirse en un contrapeso de los que fungían como líderes en ese mercado. Más tarde incorporaron

a los que se consideraban mayormente poderosos, constituyéndose la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras Comerciales (AMERC), cuyo objetivo fundamental era “defender los intereses comunes de los radiodifusores y hacer frente común en todos los casos en que puedan ser afectadas sus actividades” (Mejía, 1988: 88).

Fue un mecanismo fundamental corporativo que negoció en condiciones favorables con el gobierno, al que le convenía tener un solo interlocutor, y donde generalmente se impusieron los intereses de los grandes radiodifusores. En 1939, para cumplir con lo dispuesto en la *Ley de Cámaras de Industria y Comercio*, la AMERC ingresó a la Cámara de Transportes y Comunicaciones, donde se formó la Sección Radiodifusión. Con el despliegue de una intensa actividad política, las acciones de internacionalización de los radiodifusores tuvieron un ensanchamiento táctico muy importante en la década de los cuarenta, siempre en asociación y bajo la tutela de la radiodifusión estadounidense cuando, a partir de una iniciativa que pudo haber sido concertada con sus patrocinadores, se creó la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR), organización mediante la cual extendió su influencia geográfica en todo el continente y definitivamente en Latinoamérica. A partir de 1940, la AMERC y la AIR dejaron de centrar sus esfuerzos hacia el logro de objetivos gremialistas y comenzarían a “intentar utilizar la radio como un medio eficaz de difusión de sus concepciones políticas e ideológicas o, más exactamente, del proyecto político-ideológico de la fracción de la gran burguesía a la que el grupo de los radiodifusores había empezado a vincularse” (1988: 93).

La cúpula de los radiodifusores, o el grupo hegemónico, diseñaron

[...] estrategias y dirigieron los movimientos tácticos de los concesionarios en diversas coyunturas políticas en las que, a través de la movilización del conjunto de los radiodifusores y de la negociación, e incluso, de la presión al Estado, han conseguido importantes beneficios económicos y políticos [...] han formado, organizado y dirigido las agrupaciones gremial-políticas mediante las cuales los concesionarios desarrollaron sus acciones: la Cámara de la Industria de la Radiodifusión (CIR), luego la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT), en el plano nacional y la (AIR) en el internacional (1988: 101).

La fuerza de la facción dominante de los radiodifusores queda de manifiesto cuando en los años cuarenta,

al asociarse al grupo de Azcárraga y pertenecer a Radio Programas de México (RPM), su poderío se consolidó al promulgar y desarrollar medidas para proteger y fomentar esta actividad. Por ejemplo, al poner a disposición de la cadena RPM, y sin costo, la infraestructura de telecomunicaciones del gobierno para que se ampliaran las transmisiones a todo el país. Participar en esa cadena era la única oportunidad de sobrevivencia para las pequeñas y medianas estaciones.

A causa de la Segunda Guerra Mundial, la importación de refacciones para las estaciones de radio se había interrumpido. El único que podía conseguirlas, gracias a sus relaciones con la RCA-Víctor, era Azcárraga V., con lo que el control político de ese grupo se afianzó porque, además, mantenía una relación estrecha y dependiente con la burocracia gobernante. En aquella época, como en la actualidad, contaba con un grupo de intelectuales orgánicos que lo dotaban de argumentos para apuntalar sus tesis, además de la proximidad con la burocracia política que mantenía una trama de intereses comunes; lo anterior creó las condiciones para que varios de los industriales de esta productiva rama, o empleados de confianza, ocuparan puestos dentro de la administración pública o en cargos de elección popular postulados por el partido gobernante —tal y como sucede en la actualidad—, ampliándose a otras opciones políticas. En el presente cuentan con un grupo de legisladores que es denominado como la “Telebancada”, que permanentemente vela por sus intereses al interior del Poder Legislativo.

México fue sede de distintas reuniones, como la Primera Conferencia Internacional de Radiodifusión en 1944, que derivó en la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR), que resultó fundamental en la extensión y consolidación del modelo comercial de radio en el continente americano. En esta Conferencia se presentó, por parte del mexicano José Luis Fernández, la propuesta de crear la Unión de Radiodifusores del Nuevo Continente, exaltando el sistema americano de radiodifusión, que “era más democrático” que el europeo, pues en el primero el Estado mantiene menor intervención y “confía a la iniciativa privada la responsabilidad de su honesto y progresista empleo”. El gobierno intentó mantener un estrecho control de la información transmitida por la radio. Además, se ratificó la prohibición de transmitir asuntos políticos y religiosos. Se implementaron diversas formas de control, como que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) acordó que todos los noticieros de radio pasaran a la mis-

ma hora con la finalidad de tener un mayor control sobre ellos para poder monitorearlos. Fueron frecuentes los encadenamientos obligatorios durante la Segunda Guerra Mundial para transmitir mensajes oficiales de todo tipo, particularmente de propaganda a favor de los Aliados y la democracia.

Entre 1940 y 1950 los radiodifusores intensificaron su actividad proselitista en el escenario internacional con el objetivo, por un lado, de exportar los programas producidos en México, y por el otro, y quizá más importante, aglutinar y solidificar la fuerza de los radiodifusores del continente para apoyar y acotar la posibilidad de que el Estado impusiera una fórmula que no fuera comercial. Se crearon las bases teóricas y políticas a partir de impulsar intelectuales orgánicos afines a su causa, y sobre ellas se fundamentaría la actividad radiofónica, extendiéndose la colocación de cuadros políticos tanto en la administración pública como en la legislatura. Asuntos prioritarios de su agenda básicamente correspondieron con las tarifas publicitarias y, particularmente, si la radio debería ser o no un instrumento de servicio público, así como las potenciales cortapisas a la libertad de expresión y las relaciones con el Estado. Se afirmó la hegemonía del grupo Azcárraga y prácticamente todos los presidentes de la CIR, durante estos años, mantuvieron lazos estrechos con él, como es el caso de Clemente Serna, que de 1945 a 1947 fue presidente de la Asociación Nacional de la Publicidad.

A través de la CIR lograron moldear y acotar decisivamente la política del Estado, e incluso, modificar y cancelar aquellas medidas que suponían les perjudicaban y habían sido tomadas al margen de su supervisión y opinión. De acuerdo con Mejía Barquera, el dominio de la burguesía en este estratégico ramo se debía a que las únicas fuerzas que hubieran podido influir en el Estado para que asumiera una posición progresista en materia de radiodifusión, la izquierda y las fuerzas democráticas a partir de una alianza con amplia base popular o de masas, se hallaban en condiciones de debilidad política y teórica, “carentes por lo tanto de formulaciones precisas acerca de la radiodifusión en el país y de una estrategia que les permitiera influir en las decisiones del Estado en esa materia” (1988: 119). Posteriormente, algunas acciones y confrontaciones desde distintas administraciones, como la de Echeverría o la de De la Madrid, pretendieron acotar su fuerza e influencia, pero con resultados, la mayor parte, fallidos. No hubo ni un asomo de la posibilidad de crear una infraestructura alternativa a la comercial dominante después del Proyecto Mújica de

expropiación o estatización durante el cardenismo como contrapeso a esta poderosa industria.

Luis Echeverría mantuvo una confrontación con la televisión, específicamente contra Televisa, en la cual se involucró el periódico *Excélsior*. Desde esa tribuna periodística distintas voces a las que se sumaron agrupaciones de comunicadores, universidades e intelectuales progresistas, presionaron para que la infraestructura de medios de comunicación fuera estatizada. Más adelante se presenta un panorama de esta coyuntura histórica de enfrentamientos ríspidos de la que finalmente los medios salieron fortalecidos. Durante la campaña de 2006, mediante la guerra sucia, el clima de miedo y la propaganda negra, se estableció un paralelismo entre la forma de gobierno populista, el desorden económico, de autoritarismo y represión de Echeverría con la potencial gestión de López Obrador en caso de que llegara a la Presidencia. El fantasma de la estatización o nacionalización de los medios, una vez más, se introducía en el imaginario de los concesionarios. Aunque AMLO les ofreció toda clase de garantías, que incluyeron, por ejemplo, su aval para la aprobación de la “ley Televisa”, de que no realizaría una acción de esa naturaleza, los principales detentadores de los medios hegemónicos recelaban y no tenían ninguna seguridad de que mantendrían sus numerosos privilegios.

El paralelismo y similitudes mediante la propaganda y guerra sucia también se establecieron con Hugo Chávez, quien mantuvo una confrontación permanente con los medios que participaron activamente en el golpe que intentó derrocarlo. Chávez realizó diversas acciones de expropiación o suspensión de algunos medios comerciales; también creó una infraestructura gubernamental extensa que competía con las redes privadas y un marco legal de los más avanzados y plurales del continente, e incluso, una cadena continental denominada Telesur, para competir con CNN o Fox News; todo esto hacía viable, desde la perspectiva de las facciones hegemónicas de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, que se instrumentara una medida de esa naturaleza expropiatoria o estatista.

En 2006, Emilio Azcárraga Jean le mostró a López Obrador un decreto presuntamente firmado por él que se aplicaría una vez que tomara posesión; en él se plasmaba de manera “técnica y jurídicamente impecable, la estatización de los medios en el que constaba” que la realizaría. La toma de la totalidad de las radiodifusoras comerciales y la televisión estatal por el movimiento que conformaba

la Asamblea Popular de Pueblos de Oaxaca (APPO) en ese estado y que podría extenderse a otras regiones del país y donde se propagandizaba la intervención de AMLO, e incluso del EZLN e intereses extranjeros que incluían a Venezuela, los puso en alerta y confirmó la existencia de una conspiración en ese sentido. En las décadas de los años cuarenta, cincuenta y posteriormente, la eficacia de los mensajes oficiales dependía de la radiodifusión privada. El deseo enorme de los concesionarios de obtener “altas ganancias en espacios de tiempo muy breves, les hacía exigir al Estado que abandonara cualquier tipo de control sobre la radiodifusión y en cambio, otorgara a los concesionarios todo tipo de facilidades para una rápida y sostenida acumulación” (Mejía, 1988: 120).

La radio mexicana fue un instrumento utilizado en la campaña propagandística desarrollada por las grandes cadenas estadounidenses durante la Segunda Guerra Mundial a fin de generar condiciones de adhesión a su causa para acotar y contrarrestar las tendencias germanófilas que se manifestaban a través del cuadrante. Como se había mencionado antes, la XEW y la XEQ se afiliaron a dos importantes cadenas estadounidenses: la NBC y la CBS. En 1942, la NBC acumulaba en México 23 estaciones asociadas debido a que todas las emisoras de Radio Programas de México habían sido incorporadas a la estructura radial continental encabezada por la empresa estadounidense que realizaba una campaña permanente de propaganda a favor de EU y sus aliados. La CBS, a modo de congraciarse con el gobierno, emitió varios discursos del presidente Manuel Ávila Camacho a EU, y grabó discos de sus informes para distribuirlos en Centro y Sudamérica, además de traducirlos a cinco idiomas. Se presentó un diferendo respecto a si eran los radiodifusores privados y no el Estado quienes deberían diseñar los planes de expansión de esta actividad en cada país en América Latina, y la forma en que podían fomentarse las buenas relaciones de los pueblos americanos a través de la radio actuando EU desde una posición dirigente y hegemónica. Una fórmula que permitía acrecentar el control entre los gobiernos del continente enmascarada en formas de colaboración era crear una organización que unificara y coordinara a los radiodifusores en América Latina.

La organización se orientaría a promover sus intereses a nivel continental y fijaría la agenda de los problemas que aparentemente preocupaban a los industriales, cuando el objetivo fundamental era posicionar el modelo comercial y evitar el intervencionismo estatal. Algunos de los aspectos

que se promovieron con éxito fueron, entre otros, “la necesidad de uniformar la legislación sobre comunicaciones eléctricas, el estudio de todos los aspectos tan complicados y sutiles de los derechos de autor, la transmisión y retransmisión de programas, etc.” (1988: 122). Se proponía como sede la ciudad de México y que las conclusiones y estudios que se llevaran a cabo serían entregados a la administración de los países que la integran para que, si merecían su aprobación, se tomaran en cuenta en los Tratados o Convenios Interamericanos sobre Radiodifusión. Esta fórmula garantizaba la defensa de los postulados empresariales y mercantiles y funcionaba como mecanismo de presión oportuno. En 1946 quedó constituida la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR). Casi inmediatamente comenzó a desarrollar una intensa actividad política para que la industria de la radiodifusión alcanzara en América, no el carácter de servicio público, sino el que los concesionarios privados le asignaban: “de interés público, una actividad privada y libre que no puede ser monopolizada por el Estado [cuestión fundamental en la que se obtuvo consenso] u otras personas jurídicas de derecho público y privado; [acentuando que] la libertad de pensamiento e información por radio es inviolable y debe ser garantizada por el Estado...” (1988: 123).

La AIR desplegó una actividad de afiliación importante en Centroamérica. En Buenos Aires determinó luchar por uniformar la legislación continental sobre radiodifusión y, especialmente, vincular a la AIR como organización de carácter consultivo con la ONU, UNESCO, UIT y la Unión Panamericana, antecedente de la OEA, alianzas que les otorgaron una mayor proyección continental y mundial. Mejía destaca que se pretendió trasladar la fórmula con éxito comercial al naciente medio de la televisión a partir de la influencia y prebendas que habían conseguido con la radio. El objetivo era lograr que este medio, ya muy desarrollado en EU y en pleno proceso de instalación en algunos países de América Latina, fuera susceptible de ser “incorporado al régimen de concesiones a los particulares para que éstos pudieran darle un uso comercial, así como el estudio de las formas políticas y jurídicas para que quedara a cargo de los radiodifusores de cada país”. Además, y de manera notable, presionar para “conseguir una efectiva libertad de información a través de la radiodifusión. Esto se debía a que en la mayor parte de los países de América, los gobiernos, si bien otorgaban bastantes facilidades económicas para el desarrollo de la radio comercial, ejercían, a cambio, un estricto control sobre el contenido político de las trans-

misiones, lo cual, evidentemente, afectaba la capacidad de expresión política” (1988: 124).

La AIR, en 1944, presentó en la IX Conferencia Internacional Americana, convocada por la Unión Panamericana, un documento en el que se enfatizaba el carácter privado de esta actividad y ampliaba considerablemente el rango de sus propuestas extendiéndolas aparentemente a garantizar el derecho de recepción libre de los auditorios, incluido en la televisión, que en el fondo era garantizar el suyo como emisores sin cortapisas. Sentaron las bases de la consolidación del modelo comercial desplazando y acotando al modelo público tratando de impedir que no sólo pudiera disputarles la hegemonía mercantil sino, particularmente, la iniciativa política. Promulgaron como indispensable para el

[...] afianzamiento del orden democrático del hemisferio y para que la radiodifusión pueda realizar con plenitud la obra de elevación cultural que le está confiada, que proclame como un principio básico el que la radiodifusión es esencialmente una actividad privada [...] La AIR sin desconocer el derecho de los Estados a poseer sus propias estaciones de radiodifusión para cumplir algunos servicios fundamentales, considera que una radio oficial con anuncios comerciales, no es un leal competidor de la radio privada [...] Tan firmemente como la libertad de emisión del pensamiento por radio, ha de ser protegida la libertad de escuchar y mirar de aquellos a quienes son destinadas las emisiones (1988: 125).

Pero el esfuerzo principal y estratégico de la AIR se orientó en unificar las legislaciones sobre radiodifusión en los países de América, proponiendo “12 Bases” que constituían un objetivo estratégico que debería ser logrado por los concesionarios en sus respectivos países y buscar ser incluidas en sus legislaciones nacionales con la intervención directa del organismo continental como instrumento de presión. Para ello había sido creado. De ellas se destacan algunas que se consideran primordiales, particularmente la que se refiere a que debe ser tomada como una actividad de interés público. Enfatizaron tajantemente que no constituye un servicio público ni puede ser monopolizada de ninguna manera por el Estado. Con ello acotaban la posibilidad de algunas acciones que pudieran devolver la soberanía al Estado sobre esta estratégica industria, a pesar de que las ondas electromagnéticas que circulan por el aire y donde se propagan los contenidos son propiedad de la nación. Aunque continuaron alertas ante la posibilidad de que ese bien público pudiera ser recuperado

para la soberanía popular. Fijaron además límites precisos acerca del control que el Estado podía ejercer sobre esta estratégica actividad, enfatizando la función administrativa de los gobiernos, ya que debe limitarse a evitar o sancionar las interferencias en las transmisiones; comprobar los casos de abuso de la libertad de expresión, particularmente en el ámbito comercial, y verificar la efectiva utilización de las frecuencias asignadas a los concesionarios, pudiendo cancelar las concesiones cuando no se respeten las especificaciones técnicas. En resumen, su función es meramente regulatoria, una técnica para que no se estorben entre sí y avalar un mejor servicio a sus clientes, con la finalidad de evitar la censura política que les impedía participar directa y activamente en la disputa por el poder, como posteriormente sucedió.

Interesaba, igualmente, establecer con la mayor precisión que la sanción por abuso de la libre expresión en radiodifusión corresponde sólo al Poder Judicial, lo que garantizaba su derecho a litigar cualquier reconvencción o acción punitiva en su contra. En caso de que el concesionario violara una disposición de tipo administrativo o técnico que causara la potencial suspensión o cancelación de la concesión, igualmente podrá apelar a este poder. La censura a las transmisiones sólo podrá establecerse en los casos graves de guerra o de “conmoción interna” y no podrán persistir después de la terminación de ellas. Esta era otra demanda que apuntaba a posicionarse en el escenario de la disputa política en sus respectivos países. Trazaron con claridad, estableciendo limitaciones específicas para que el Estado pudiera utilizar e intervenir las frecuencias asignadas a particulares en los casos en los que se transmitieran boletines oficiales, meteorológicos, relativos a la navegación marina o aérea o similares. Cuando se tuvieran que difundir “órdenes o noticias destinadas a mantener o restablecer el orden, seguridad o salubridad públicas amenazadas o alteradas” (1988: 120), y cuando, en circunstancias excepcionales, las autoridades deseen dirigirse a la nación para tratar cuestiones de interés general. Estas son facultades intervencionistas estatales bastante delimitadas y extensivas únicamente a situaciones de excepcionalidad o urgencia extremas. Era una demanda reiterada lograr que las concesiones se otorgaran por tiempo indeterminado.

Una vez que previeron su incursión en el ámbito del debate ideológico, intentaron que las potenciales sanciones o represión gubernamental tampoco se aplicaran a los detentadores de las concesiones, al lograr que tampoco fueran considerados responsables por los abusos de la libertad de expresión que se cometieran a través de dichas

estaciones. Ampliaron su influencia y presión al ámbito hacendario, al equiparar dos modelos de radiodifusión que resultan de naturaleza diferenciados e incluso antagónicos, como sería el modelo educativo y cultural. Plantearon que la radiodifusión privada debería gozar de los mismos beneficios que en el terreno de la legislación fiscal se otorgan a las instituciones culturales o de utilidad pública. Estaban dispuestos a confrontar proyectos de país y políticos con las distintas fuerzas, incluyendo a los gobiernos constituidos, pero a establecer en reciprocidad unilateral que en ningún caso las emisoras del Estado o de otras personas jurídicas de derecho público realizarán propaganda comercial o competirán de cualquier modo con las emisoras privadas en el campo de la publicidad.

En 1949, reseña Mejía, la AIR tenía realizados análisis de la legislación radiofónica de Guatemala, Paraguay y Venezuela, y el proceso de estudio estaba muy avanzado en otros países. Esta organización llegó a intervenir directamente en la política interna de naciones latinoamericanas, provocando conflictos entre gobiernos del área. Uno de ellos ocurrió en Argentina cuando la AIR impugnó la política que en radiodifusión llevaba a cabo el gobierno del general “populista” Juan Domingo Perón. Diversos periódicos, cuyos dueños poseían también estaciones de radio —forma extensiva de propiedad que se ha ampliado en el mundo a partir de la conformación de los corporativos multinacionales, que intervienen hasta de manera golpista contra administraciones que consideran no proclives a sus intereses—, atacaron al gobierno acusándolo de intentar apartar a la iniciativa privada de la radiodifusión. Por esa causa se clausuraron varias estaciones ligadas a los periódicos, además de advertir que se seguirían aplicando esas medidas en caso de que los ataques continuaran. Durante la reunión de la AIR en Buenos Aires, la política del gobierno peronista fue atacada violentamente. Emilio Azcárraga Vidaurreta, delegado mexicano, fue quien impugnó de manera más virulenta esas decisiones soberanas del gobierno argentino, lo que provocó incluso una reclamación diplomática.

La AIR se había inmiscuido permanentemente en los asuntos relacionados con la radiodifusión en América Latina haciendo denuncias públicas y convocando incluso a acciones de desestabilización presuntamente hasta golpista en los gobiernos que consideraba “autoritarios” y no se ajustaban a la protección de sus intereses, que se sustentaban en la imposición del modelo privado de radiodifusión contra otro de interés y servicio públicos. Participó en diversas reuniones de carácter internacional, como la Conferencia

Internacional de Telecomunicaciones celebrada en EU, donde Azcárraga Vidaurreta consecuentemente presentó una ponencia en la que se pronunciaba a favor de que pudieran “emitir libremente su pensamiento”. La radio mexicana jugó un rol primordial en la expansión del modelo comunicativo comercial y político en Latinoamérica, oponiéndose frontalmente a quienes consideraba gobernantes o líderes de perfil populista, nacionalista o estatista que podían afectar sus negocios y perfil ideológico conservador —que ya eran vastos— siempre con el apoyo estadounidense. Presionaron para que en las reuniones internacionales entre gobiernos hubiera una representación de ellos, los radiodifusores, y que se enfatizaran las posturas favorables a la radio comercial.

Las principales cadenas radiofónicas: RPM, Radio Continental, RUMSA, RASA, Radio Mil, Cadena Azul y otras, se expandieron por todo el país aumentando de manera exponencial sus ganancias, subordinando a los pequeños concesionarios y extendiendo su hegemonía, manteniendo y consolidando un estrecho contacto y dependencia con las organizaciones radiofónicas de EU que, además de la NBC y la CBS, también incluyó a otras como la Mutual Broadcasting System, a la que perteneció, por ejemplo, Radio Mil. De acuerdo con algunas fuentes consultadas, en esa década Azcárraga Vidaurreta alcanzó el control de alrededor de 50% de las estaciones existentes en México, de ese tamaño era su influencia y poderío. RPM aglutinaba 92 estaciones afiliadas en 1950, transformándose en la más importante en su ramo en América Latina. Clemente Serna, miembro dirigente, realizó viajes a Centro y Sudamérica para incorporar estaciones a este corporativo. Las cadenas radiofónicas, de acuerdo con Mejía, constituyeron un dispositivo económico y político que contribuyó enormemente al proceso de concentración del capital y de centralización del mismo y, particularmente, a la consolidación y el predominio en la dirección política de una élite de radiodifusores, más tarde, la televisión y otras empresas convergentes del ramo de las telecomunicaciones, que se orientó a consolidar y ampliar esa influencia, en aquel momento, en el naciente medio de la transmisión de imagen que, consecuentemente, fue protegida y reservada a la iniciativa privada.

Simultáneamente, ubicaron en cada legislatura federal a diputados, senadores y funcionarios públicos que incluyen secretarios y subsecretarios en distintas administraciones a lo largo de la historia contemporánea del país, encargados de tutelar los intereses de la poderosa industria. Hoy

existe lo que algunos autores denominan la “Telebancada” que, representando aparentemente a diversos partidos, es el instrumento de los consorcios monopolísticos mexicanos para tutelar sus enormes negocios y afanes políticos. En la fórmula mexicana de televisión —y añadiría, de la radio— políticos de diverso nivel, que incluían a presidentes de la República, tuvieron intereses muy claros en esta industria, bien como accionistas directos o a través de prestanombres como padrinos políticos. En México, a diferencia de otras naciones, tampoco era fundamental esclarecer la propiedad de los medios electrónicos, sino ocultarla para aparentar una simulada y artificial distancia entre la política y la industria de la comunicación. La lealtad que ambos se profesaban no era gratuita, indica Jenaro Villamil, debido a que los favores fueron mutuos y derivaron en una concentración del poder en ambos ámbitos (2006: 37). Cualquier actor político o proyecto que pudiera alterar esa trama de intereses tendría que ser frenado o impedido, así fuera con mecanismos heterodoxos y antidemocráticos, tal y como se ejecutó en 2006.

Legislación restrictiva en México para impedir que los industriales de la radiodifusión se abstengan de transmitir contenidos de orientación política

El sistema económico y político del país en la actualidad está profundamente sustentado en la infraestructura de comunicación comercial. Cualquier elemento que ponga en entredicho o amenace a ese bloque hegemónico es combatido, nulificado, corrompido o hasta derrocado en caso de que estuviera constituido como gobierno legítimamente elegido a partir del voto. Otras formas del ejercicio de la comunicación, específicamente las de origen disidente, popular y rebelde, han sido acotadas desde el poder. El modelo comercial en una mayoría de estaciones de radio, y más tarde de televisión, es la prueba fehaciente de un esquema mixto trunco porque las otras formas de ejercer la comunicación han sido acotadas legal y operativamente a través de la historia. Me refiero a lo que se denomina como medios alternativos, comunales, populares, incluso los gubernamentales y estatales. Los industriales de la radiodifusión se vanaglorian permanentemente de que esa mixtura artificial y coartada es una muestra del sistema democrático de comunicación, aunque un argumento reiterado para poner en evidencia e impugnar lo que denominan como regímenes totalitarios, estatistas, es que éstos son

monopolizados y controlados por y desde el gobierno. Utilizan como coartada que se atenta contra el derecho a la información y libertad de expresión de amplias capas de la población pero, en el fondo, lo que defienden son los privilegios de la fórmula privada. Además de la dependencia mutua entre la clase política y empresarial de los medios, cada vez más cargada hacia el poder fáctico de los concesionarios, el gobierno intentó, con éxito por algún tiempo, condicionar y limitar la actividad política de los industriales de la radio. En reciprocidad, éstos interpusieron todo tipo de obstáculos para que el Estado como emisor no tuviera relevancia, aunque fuera limitada.

El Artículo 112 de la *Ley de Vías Generales de Comunicación*, que fue promulgada en 1939, contempla el principio de requisa, que prácticamente nunca ha sido aplicado. Pero también puede por “causa de utilidad pública, expropiar” las instalaciones de las emisoras, en la medida en que estos medios utilizan para operar el espacio aéreo, propiedad de la nación. Estos empresarios han acumulado un muy importante capital político que les permite mantener, con la administración pública en turno, una actitud ambigua y oscilante entre el apoyo irrestricto y la impugnación y combate frontal ante aquellas acciones que afectan sus intereses gremiales y de clase. La existencia de la radiodifusión privada en México se explica porque es una garantía que existe en la Constitución, al tutelarse la propiedad privada. Casi todas las manifestaciones independientes o revolucionarias de grupos disidentes fueron reprimidas por el régimen y se establecieron todo tipo de mecanismos para que éstos no pudieran tener acceso a los medios de comunicación, y menos como emisores. Tampoco “las organizaciones revolucionarias elaboraron en los inicios de la radiodifusión en México ni posteriormente un proyecto relativo a los medios de comunicación alternativo al que la burguesía empezaba a instrumentar” (Mejía, 1988: 20).

El régimen de Álvaro Obregón estuvo sometido a presiones innumerables de los países hegemónicos que dominaban áreas estratégicas de la economía mexicana. El gobierno firmó los tratados de Bucareli con Estados Unidos en 1923, lo cual cerró el camino a las nacionalizaciones, con lo que la dependencia con respecto al capital extranjero se solidificó. Al impulsar el sistema mixto, paradójicamente, Obregón intentaba fortalecer un proyecto acorde con los lineamientos del Estado posrevolucionario, solidificando la radiodifusión nacional para hacer frente al expansionismo externo. Se propició la reunión constitutiva de la Comisión Interamericana de Comunicaciones (Ciace), de donde ema-

naron acuerdos que fueron base de la *Ley de Comunicaciones Eléctricas* expedida en 1926 por Plutarco Elías Calles. Ahí se asentaba que las comunicaciones eléctricas deberían ser consideradas servicios públicos. Estados Unidos se negó a firmar esas resoluciones, argumentando que atentaban contra la propiedad privada en las comunicaciones eléctricas y pugnaban por un control absoluto de ellas por parte del Estado. Estas polémicas resoluciones no intentaban imponer en Latinoamérica un régimen estatal en la radiodifusión. Mejía interpreta que en la Ciace se expresaba una lucha entre dos proyectos sobre la utilización de las comunicaciones eléctricas que predominaban en el continente: el de las burguesías nacionales, que pugnaban por asegurar su vigilancia acotada por los Estados nacionales, asegurando reservar su usufructo para ellos, y el del capital imperialista de EU, cuyo objetivo era controlar y monopolizar el sistema de comunicación en el continente, en el cual el papel del Estado debería ser limitado.

En 1926 se promulgó la *Ley de Comunicaciones Eléctricas*, en la que se estableció que se entregarían concesiones únicamente a ciudadanos mexicanos. El Artículo 2° consignaba la prohibición de transmitir noticias o mensajes cuyo texto fuera contrario a “la seguridad del Estado, a la concordia, a la paz, o al orden público”, a las buenas costumbres, a las leyes del país, a la decencia del lenguaje o que causen escándalo o “ataquen de cualquier forma al gobierno constituido” o a la vida privada, honra o intereses de las personas, o que tengan por objeto manifiestamente la comisión de algún delito, o que obstruyan la acción de la justicia. De esta manera, “el Estado extendía al campo de la radiodifusión, el control que ya mantenía sobre el conjunto de la sociedad civil. Los medios electrónicos quedaban, desde ese momento, cerrados para la expresión política de las diferentes fuerzas sociales a excepción de la burocracia gobernante” (Mejía, 1988: 43).

Mejía Barquera ratifica que durante muchos años privó en las leyes mexicanas relativas a la radiodifusión la prohibición implícita o explícita, como en los reglamentos expedidos desde 1933 hasta 1960, de hacer política a través de este medio de difusión y, por tanto, mantuvo al margen los intentos por darle una utilización política a la sociedad, las clases y fuerzas políticas fundamentales. Ante el auge de la radiodifusión, el grupo gobernante se protegió de la posibilidad de poner en peligro su permanencia en el poder, por lo que Abelardo R. Rodríguez decidió incluir en el reglamento del Capítulo VI de la *Ley de Vías Generales de Comunicación*, publicado en 1933, un artículo dedicado a

las “transmisiones prohibidas”, ratificando ambiguamente que no deberían atentar contra la seguridad del Estado ni atacar —que se debería interpretar como criticar— en ninguna forma al gobierno constituido.

El Artículo 78 establecía que también queda prohibida la “transmisión velada o franca, de asuntos de carácter personal, político o religioso, así como profesional a favor de personas que no tengan título legalmente expedido y propaganda de productos industriales, comerciales o de cualquier otro orden que engañen al público o que causen algún perjuicio por la exageración o falsedad de sus usos, aplicaciones o propiedades” (1988: 54). A partir de los años cuarenta, la burguesía, fortalecida económica y políticamente, empezó a reclamar su derecho a la expresión política a través de la radio, consiguiéndolo y ejerciéndolo. Mientras que la clase obrera, campesina, grupos populares y ciudadanos, y la izquierda en particular, fueron sujetos a un férreo control estatal que incluía la represión, persecución y despojo de sus derechos políticos.

Apenas hace algunos años los exigió, quedando en la marginalidad y fuera de los espacios mediáticos de expresión, debate y disputa por el poder. Al Estado le correspondería vigilar la radiodifusión en sus aspectos jurídico, administrativo y básicamente político, mientras que a los empresarios, obtener ganancias casi de manera ilimitada, pero sin lesionar e interferir en el interés colectivo, que difusamente se identificaba con transmisiones que atentaran contra la formación cultural del pueblo, aunque el aspecto fundamental era garantizar la seguridad del Estado o, más bien, la permanencia de la burocracia gobernante. La ley de 1926 le otorgó al Estado la facultad de asumir el control absoluto del sistema de radiodifusión en momentos de guerra o de emergencia y más tarde, dar prioridad a la transmisión de mensajes que se consideraban prioritarios por parte del gobierno, y para prohibir cualquier tipo de ataques en su contra. El efecto político fue la “anulación de la radiodifusión como instrumento para la actividad política de los grupos integrantes de la sociedad civil” (1988: 45).

Referencias

- Mejía Barquera, F. (1988). *La industria de la radio y televisión y la política del Estado mexicano (1920-1960)*. México: Manuel Buendía.
- Villamil, J. (2006). *La televisión que nos gobierna*. México: Grijalbo.

La construcción de la memoria colectiva sobre los hechos democratizantes: Estados Unidos en los sesenta y la serie de televisión *Mad Men*

María Josefa Erreguerena Albaiteiro*

La década de los sesenta en Estados Unidos es, sin duda, la década de la democratización. En esa época se sitúa la serie *Mad Men*, la cual recrea el mundo de los publicistas y su estrecha relación con la televisión, medio que nos da una visión de hechos históricos y explica cómo ha cambiado la vida cotidiana, cómo era en el pasado y cómo es ahora. El presente artículo revisa dicha serie como reconstructora de memoria colectiva que cuestiona y propone nuevas significaciones sociales sobre el proceso democratizador que se vivió, en la década de los sesenta, en Estados Unidos. Mediante la metodología del análisis del discurso televisivo de esta serie, la autora comenta los cambios sociales y culturales que vive la sociedad norteamericana de esa época. De esta forma pone de manifiesto el papel del hombre y de la mujer, la transformación de la familia, los movimientos en defensa de los derechos civiles, la contracultura, los asesinatos del presidente Kennedy y de Martin Luther King, la guerra de Vietnam, etcétera. Así, a través de la descripción de esta serie, que muestra hechos importantes en la historia de Estados Unidos, se construye-reconstruye parte de la memoria colectiva de ese país.

Memoria colectiva

Memoria colectiva es un término acuñado por Maurice Halbwachs que se refiere a los recuerdos y memorias que posee la sociedad en su conjunto. La memoria colectiva es compartida, transmitida y construida por el grupo o la sociedad.

Bellelli, Leone y Curci (1999), en su artículo "Emociones y memoria

colectiva. El recuerdo de acontecimientos públicos", explican con datos duros cómo se construye una memoria colectiva a través de las noticias, y cómo las emociones tienen que ver con los recuerdos. Definen memoria colectiva como "[...] la acumulación de las representaciones del pasado que un grupo produce, mantiene, elabora y transmite a través de la interacción entre sus miembros". Señalan que

[...] la memoria colectiva es más que las memorias compartidas de acontecimientos específicos: es una aproximación sistemática al pasado, que implica distintos

niveles explicativos, que tiene en cuenta tanto procesos de grupo y dinámicas sociales generales como procesos interindividuales. Dentro de ella, ciertos acontecimientos tienen un papel estructurante alrededor del cual se organiza la representación (1999: 102).

Las series de televisión o las películas ofrecen la experiencia colectiva de la reconstrucción del pasado y, por tanto, de la memoria colectiva. Y

[...] está, pues, organizada por una lógica social de significación y de

* Profesora-Investigadora del Departamento de Educación y Comunicación, Área de investigación Comunicación y Estructura de Poder de la UAM-Xochimilco. Correo-e: <mjerre@yahoo.com.mx>.

evaluación que relaciona los recuerdos. Su característica esencial consiste en ser normativa. No proporciona solamente imágenes del pasado; actúa, a la vez, como ejemplo y como enseñanza, como memoria ejemplar para el propio grupo portador. Y, aunque integrada por hechos datados y por experiencias vividas, su condición de normativa y de simbólica la sitúan fuera del tiempo. No sólo se limita a experiencias, constituye y utiliza símbolos que remiten a un significado (Bayona Fernández: 2002).

Así, un grupo de producción reinterpreta una época de la historia con un relato de ficción, y cada telespectador conformará su memoria o sus olvidos según sus propias condiciones y su propio momento histórico.

Se pueden distinguir entre los caracteres de la memoria al menos dos mecanismos. Uno es el proceso de globalización que, mediante la fijación selectiva de los recuerdos, realiza la construcción de una imagen genérica. Imagen que llevará aparejada una noción. Un mecanismo subsiguiente es el de la simbolización, por el que una imagen determinada permite invocar un juicio. Mediante estos mecanismos, la memoria colectiva es evocación y conmemoración de hechos (Bayona Fernández, 2002).

La televisión, institución del imaginario social, construye-reconstruye —desde el momento histórico en que se produce— una orientación de sentido sobre los hechos históricos del pasado. La interpretación que cada grupo de producción hace de esos hechos es lo que va conformando la memoria colectiva de los telespectadores. Así, la memoria colectiva está siempre en proceso de construcción-transformación. Cabe señalar que la televisión es una institución del imaginario y, aunque es muy importante, no es la única en conformar la memoria colectiva; todas las instituciones mediante sus discursos nos ofrecen una interpretación de los hechos históricos. Pensemos en las telenovelas históricas producidas por Televisa, por ejemplo, el *Vuelo del águila* narra la vida de Porfirio Díaz, o en libros de texto de la SEP, los profesores en la escuela; cada quien produce un discurso con su propia interpretación. Sin embargo, es el sujeto el que tendrá una idea de quién fue Porfirio Díaz y qué consecuencias tuvo su gobierno para México.

Podemos concluir afirmando que las instituciones sociales, desde el presente y mediante sus discursos, imponen una orientación de sentido sobre los hechos históricos. Pero las instituciones conforman una red infinita llamada

magma. Y sus producciones de sentido son múltiples y muchas veces contradictorias.

Mad Men

Las series en televisión son programas de ficción, cada capítulo tiene un argumento en sí mismo, pero mantiene la continuidad entre un capítulo y otro conservando tema, personajes y argumento. Las series han sido el gran fenómeno del siglo XXI, a partir de *The Sopranos* (HBO, 1999-2007), los directores, productores, escenógrafos, músicos y actores emigraron del cine a la televisión, en donde han logrado productos de alta calidad; Mikel Onandia Garate (2013) analiza las series de televisión como obras de arte, con la ventaja de producción de poder desarrollar personajes y situaciones en cien horas de producción.

Mad Men es una serie de televisión creada por Matthew Weiner y protagonizada por Jon Hamm. Producida por Lionsgate Televisión, todos los capítulos fueron filmados en la ciudad de Los Ángeles, excepto uno y el costo de producción por capítulo es de 2,320,000 euros¹.

Hay que destacar esta serie por la investigación histórica en que se sustenta, su estilo visual, su guión y por sus actuaciones. Ha ganado cuatro Globos de Oro y quince premios Emmy, siendo la segunda serie emitida por cable en Estados Unidos que ha ganado este último premio a la “mejor serie dramática”. Durante dos años consecutivos, *Mad Men* ha logrado 17 nominaciones Emmy, convirtiéndose así en la serie más nominada de 2010. La primera temporada inició el 19 de julio 2007 y la sexta temporada finalizó el 23 de julio 2013². Hay que destacar que Matthew Weiner, creador y productor ejecutivo de la serie *Mad Men*, fue el escritor de la quinta y sexta temporada de *The Sopranos*.

El mundo de la publicidad

Mad Men inicia en 1960 cuando nace la publicidad tal como la conocemos actualmente, la cual vincula la creatividad y las técnicas de investigación de mercados a los medios audiovisuales. Esta serie plantea la creación de necesidades, modelos de hombres y mujeres inalcanzables, así como los valores modernos; representa una sociedad consumis-

¹ Véase <<http://www.vayatele.com/ficcion-internacional/cinco-curiosidades-sobre-mad-men>> (consultado el 15 de abril de 2013).

² Véase <<http://www.filmaffinity.com/es/film596790.html>> (consultado el 20 de abril de 2013).

ta, individualista, sexista, discriminatoria, con un modelo específico de belleza. El *american way of life* como forma ideal de vida.

Mad Men es el nombre dado a los publicistas que trabajan en la Madison Avenue en la ciudad de Nueva York. Los protagonistas de la serie laboran en la agencia de publicidad Sterling Cooper, la cual es una representación de las que existían en esos años, tales como Leo Burnett, Ogilvy y Mather, Doyle, Dane y Bernbach.

Según la serie, Sterling Cooper fue fundada por Bertram Cooper y Roger Sterling padre en 1923. En el otoño de 1962, la empresa se fusionó con la firma británica Puttnam, Powell, y Lowe. Debido a la inminente venta de Puttnam, Powell, y Lowe a McCann Erickson, uno de los primeros cambios que se notan es en la forma de la relación laboral: los publicistas pasan a ser socios de las empresas publicitarias. Así, en la segunda temporada, Lane Pryce y Roger Sterling ofrecen a Don Draper liberarlo de su contrato anual para hacerlo socio; de esta forma conforman la nueva agencia Sterling Cooper Draper Pryce.

La compañía Sterling Cooper es el espacio donde los personajes hacen referencia a campañas del pasado, como la de Luky Strike. En esa época la publicidad está fundamentada en la teoría del publicista Reeves, la cual es una técnica basada en el concepto USP (*Unique Selling Proposition* o Propuesta única de ventas). Los USP marcaban a través de un anuncio cuál era la diferencia de cada producto en relación con el de la competencia. Una vez que el espacio existente en la mente del potencial consumidor para determinada categoría de producto se hubiera “rellenado” con la marca anunciada, los productos de la competencia serían eliminados. En síntesis, los consumidores debían ser condicionados para elegir los productos publicitados³.

Conforme transcurre la serie las campañas van cambiando. La creatividad llega a la publicidad como signo de diferenciación frente a la competencia. De este modo, cambia el enfoque tradicional de la publicidad tal como se utilizaba en la década anterior, ya que dejaba de ser articulada racionalmente para apelar a mensajes divertidos o sorprendentes.

El principal exponente de la “corriente creativa” fue el publicitario Bill Bernbach, quien utilizó como inspiración una dimensión humorística sobre las características del propio producto. Así, el público era sorprendido mediante

³ Véase <<http://publicidad.idoneos.com/index.php/336236>>.

un mensaje “honesto” que no pretendía exagerar los beneficios del producto. Sumado esto al humor subyacente, el vínculo de simpatía entre el consumidor y el producto estaba asegurado.

Ejemplo tradicional de esta técnica lo fue la campaña ideada para el automóvil clásico de Volkswagen, conocido como “el escarabajo”. El público norteamericano prefería vehículos ostentosos; por otra parte, la marca alemana, lo vinculaba al régimen nacional socialista. La solución fue vincular el producto a una imagen simpática que reconocía las limitaciones del automóvil. La perspectiva humorística permitía otorgarle simpatía al producto, la cual borraría toda connotación negativa⁴.

La publicidad incursiona en la política y el Partido Republicano contrata a la agencia Sterling Cooper para llevar la campaña propagandística de Richard Nixon en Nueva York. En la noche electoral del 8 de noviembre de 1960, todo el personal se reúne en torno a la televisión para seguir los resultados y observar la victoria de los demócratas, liderados por John F. Kennedy⁵.

La serie plantea que uno de los cambios que se dio en la década de los sesenta fue en la publicidad, ya que ésta pasó de realzar las características del producto a campañas de imagen de productos sustentados en su confiabilidad y prestigio. Las campañas cambian la visión que se tiene del consumidor, quien al no estar atrapado puede seleccionar entre muchas mercancías y su consumo dependerá de la campaña publicitaria que recuerde. En la década de los sesenta los anuncios reflejaban valores tradicionales. En la serie se presentan las campañas publicitarias de los cigarros Luky Strike, alimentos Ketchup, hoteles Hilton y de varios automóviles, entre ellos el Jaguar y el Chevy. También se menciona a los candidatos políticos, en particular a Richard Nixon, como productos.

Los hombres

Uno de los hechos democratizantes más importantes de la década de los sesenta es la transformación de la familia (véase Hobsbawm, 1998). Las familias están sustentadas en valores protestantes tradicionales, los roles y las reglas son muy claros. En tan sólo diez años el patrón de las familias

⁴ Véase <<http://publicidad.idoneos.com/index.php/336236>>.

⁵ Véase <<http://www.elcinedehollywood.com/2011/09/los-acontecimientos-reales-se-combinan.html>> (consultado el 6 de mayo de 2013).

cambia. Cuando la mujer toma una actitud de independencia y de autonomía los privilegios masculinos se ven cuestionados.

En *Mad Men* el hombre, como marido y padre, es un proveedor que se enfrenta a la lucha constante de poder; no muestra ninguna debilidad y su relación con la mujer y los hijos es muy distante. Veamos algunos ejemplos:

El personaje central Donald Draper (Jon Hamm) es director creativo y socio de Sterling, Cooper, Draper & Pryce. Realmente se llama Dick Whitman. Como muchos de los héroes modernos norteamericanos tiene doble personalidad (véase Erreguerena, 2011), en la guerra de Corea su nombre es Dick Whitman, quien suplanta a un soldado muerto llamado Don Draper

Inicia como un hombre tradicional casado con Betty Francis y con tres hijos, posteriormente contrae nupcias con Megan Calvet, su secretaria. Tiene varias relaciones extramaritales. Su relación con las mujeres se explica, dentro de la serie, por las dificultades en su infancia; hijo de una prostituta que muere en su nacimiento y criado por su madrastra. La relación con su padre, su hermano y su hijo es también conflictiva. En la sexta temporada se desploma y se pregunta qué siente por su hijo Bobby y si su padre sentía la misma contradicción emocional frente a él.

Don teme que su mundo desaparezca en la llamada Crisis de los Misiles de Cuba (octubre de 1962), e incluso llega a pensar que la amenaza de una guerra nuclear es inminente.

Peter Dyckman Campbell (Vincent Kartheiser) es un ejecutivo de cuenta, compite con Don, es ambicioso, está casado con Trudy y no tiene reparo ni conciencia moral. Sabemos que su padre muere en el accidente del boeing 707 de la compañía American Airlines que se estrelló poco después de despegar de Nueva York el 1º de marzo de 1962. Ya en la sexta temporada, Pete Campbell escucha a su madre decir que Kennedy ha muerto y piensa que habla del presidente y no del senador⁶.

Roger Sterling (John Slattery) es socio-fundador de Sterling & Cooper. Se divorcia para casarse con Jane, secretaria de Don. Tiene una relación con Joan por mucho tiempo. Es amigo de Don.

Estos personajes se presentan como republicanos, fuman y beben alcohol todo el día. Se trata de una sociedad

WASP (White Anglo Saxon Protestant). En la presentación de la serie, vemos en dibujos animados a un hombre que cae al vacío entre edificios y publicidad, lo cual representa lo que la serie explica. Estos publicistas, íconos del sistema de vida norteamericano, vieron en los años sesenta la caída de su mundo con la incorporación de la mujer y de los afroamericanos al trabajo. *Mad Men* refleja una “cultura sexista, racista, militarista, alcohólica, elitista, religiosa e imperialista”⁷.

Las mujeres

El rol femenino cambia radicalmente en esta década. A continuación describiremos algunos personajes para explicar cuáles son los tipos más significativos en *Mad Men*.

Peggy Olson (Elisabeth Moss) inicia la serie como secretaria de Don. Su familia es católica; de ser secretaria pasa a ser creativa en Sterling, Cooper, Draper & Pryce, en un mundo de hombres.

Tras una aventura pasajera con su compañero Pete Campbell, tiene un hijo. Frente al rechazo de la familia y entre tener que elegir una vida profesional o ser madre, toma una dura decisión: opta por dar al niño en adopción y a partir de ese momento hará lo necesario para tener éxito.

Joan Holloway (Christina Hendrick) es jefa de secretarías, amante de Roger y de quien tiene un hijo. Se casó con un cirujano que se marcha a la guerra de Vietnam y a quien le hace creer que el hijo es suyo. Joan es el paradigma de mujer atractiva para cualquier hombre. Además de destacar por su belleza es una eficiente organizadora del trabajo en la agencia y la mayoría de los asuntos delicados pasan por su discreto criterio para ser resueltos. Sin embargo, en la quinta temporada comenta con amargura: “Llevo trabajando quince años aquí y me siguen tratando como secretaria”.

En la misma temporada Joan tiene relaciones con un cliente como precio para ser socia de la compañía Sterling, Cooper, Draper & Pryce. “Joan, utiliza su atractivo y femineidad. Si Betty fuera Jackie Kennedy, Joan sería Marilyn Monroe”⁸.

Betty Francis (January Jones) fue esposa de Don Draper y madre de Sally, Bobby y Eugene Scott. Conoció a Don trabajando como modelo y poco después se casó con él.

⁷ Véase <www.ehu.es/ojs/index.php/ars_bilduma/article/download/6351/pdf>.

⁸ Véase <<http://www.undermgzn.com/series-tv/mad-women-las-mujeres-de-mad-men/>>.

⁶ Véase <<http://www.elcinedehollywood.com/2011/09/los-acontecimientos-reales-se-combinan.html>> (consultado el 6 de mayo de 2013).

Cuando está a punto de terminar su matrimonio con Don ven en la televisión el asesinato del presidente John F. Kennedy en Dallas el 22 de noviembre de 1963. El asesinato del presunto responsable de la muerte del Presidente, Lee Harvey Oswald, precipita la ruptura⁹.

Es una aficionada a la equitación y acaba siéndole infiel con un político local llamado Henry Francis, con quien posteriormente se casa. La relación entre Betty y sus hijos es bastante complicada, sobre todo con Sally.

Betty representa a la esposa que fue educada para ser mantenida por su marido y cuidar a los hijos; repite el patrón al casarse con Francis, sin embargo, a lo largo de la serie será cuestionada por diversos personajes, pero sobre todo por su hija Sally.

Megan Calvet (Jessica Paré) es secretaria de Don, de origen franco-canadiense y su segunda mujer, con 26 años de edad. Megan es una mujer apasionada, sencilla e ingenua. Su verdadera vocación (quiere ser actriz) contrasta en todos los sentidos con la esposa, es más liberal y no está dispuesta a dejar su profesión.

En *Mad Men* la familia ha cambiado de 1960 a 1968. Las esposas piden el divorcio a causa de las infidelidades. Peggy, Joan y Megan compiten con los hombres en el mundo profesional.

La homosexualidad

Paralelamente a la lucha por los derechos civiles se da la reivindicación de los derechos de los homosexuales. Vemos dos casos: Salvatore Romano (Bryan Batt) y Joyce Ransay. Romano es el director de arte. Es homosexual y para evitar ser despedido de la agencia se casa con Kitty (Sara Drew), una telefonista de la empresa. Un cliente importante pide abiertamente a los socios de Sterling Cooper que terminen la relación laboral con Romano por su homosexualidad. Los socios acatan el requerimiento. En el primer capítulo de la tercera temporada, la homosexualidad sale a la luz, vemos la relación de Romano con su esposa, nunca se atreve a asumir su sexualidad y ella vive en la insatisfacción. Por otra parte, Don sabe de las preferencias de Romano pero calla. Romano vive la homosexualidad como algo vergonzoso y las consecuencias son el despido y seguramente el divorcio.

⁹ Véase <<http://www.elcinedehollywood.com/2011/09/los-acontecimientos-reales-se-combinan.html>> (consultado el 6 de mayo de 2013).

Sin embargo, emerge Joyce Ramsay, asistente de edición de fotografías de la revista *Life*. Es homosexual, introduce a Peggy Olson en la contracultura de los sesenta, habla abiertamente de su preferencia sexual y lucha por la igualdad en una sociedad que se niega a cambiar.

Población afroamericana

Mad Men refleja cómo el movimiento de los derechos civiles progresa rápidamente en la década de los sesenta. En las tres primeras temporadas, el mundo laboral es dominado por los hombres blancos; sin embargo, encontramos al hombre afroamericano que maneja el elevador y quien intercambia algunos comentarios con Don, así como el personaje de Carla (Deborah Lacey), empleada doméstica y niñera de los niños Draper. Betty y Carla tienen una relación de patrona y trabajadora en el ámbito privado del hogar. En la tercera temporada, juntas escuchan en un programa de radio el discurso “Yo tengo un sueño” de Martin Luther King. Betty comenta: “Quizá no deba suceder justo ahora”. El ama de casa blanca manifiesta su incomodidad frente a la igualdad y la pérdida de privilegios que esto trae.

Cuando Betty ya se ha divorciado de Don, en la cuarta temporada, despiden a Carla, sin explicación y tomando como excusa que Carla permitió la entrada de un amigo de Sally.

En la quinta temporada la serie muestra la incursión de la población afroamericana como igual en la sociedad. Esto se observa cuando un grupo de personas protestan en la calle por los derechos civiles. A los publicistas les parece gracioso echarles agua desde las ventanas de Sterling Cooper Draper Pryce. Los manifestantes, en su mayoría de raza negra, suben a protestar y los publicistas aceptan que su actitud fue incorrecta. En la misma temporada vemos que los ejecutivos de la agencia publicitaria se sorprenden cuando ven que hay varias mujeres afroamericanas esperando para una entrevista de trabajo. Es la primera vez que en Sterling Cooper Draper Pryce se contrata a una secretaria de raza negra: Dawn.

Dawn, como secretaria de Don, adquiere cada vez más importancia en el relato. Al principio está totalmente marginada, pero tiene que interactuar con sus compañeras secretarías y al final de la temporada Joan le dará nuevas responsabilidades, lo cual interpretamos como su integración al mundo de los publicistas.

El anuncio de la muerte de Martin Luther King en marzo 1968 marca un giro en los personajes de *Mad Men*: Peggy fracasa en su intento de comprar un departamento; Henry, el esposo de Betty, analiza las nuevas condiciones

políticas para replantear su carrera política; Randall Walsh (William Mapother) intenta convencer a Draper y sus creativos de que hagan una campaña para su aseguradora, basada en el miedo a las protestas; Pete Campbell, solo en un departamento por sus infidelidades, intenta regresar al hogar, y Don que va en el coche con sus tres hijos se ve rodeado por las protestas y los incendios¹⁰.

La vida cotidiana

La vida cotidiana en *Mad Men* está llena de alcohol y tabaco. La secretaria lo primero que hace al iniciar el día es ofrecer un whisky a su jefe, los personajes fuman en todos los espacios posibles sin ninguna restricción. Vemos en pantalla fumar a embarazadas y adolescentes. Según un estudio que analizó este tema en *Mad Men*, concluyó que en las primeras cinco temporadas se fumaron 1194 cigarrillos (421 en boca de mujeres y 773 en hombres)¹¹.

Varios de los personajes son alcohólicos y la campaña publicitaria que la compañía realiza para Lucky Strike está teniendo problemas. Los médicos han comenzado a señalar que fumar perjudica la salud.

El consumo de drogas aparece en la primera temporada cuando Don está con su amante Midge Daniels (Rosemarie DeWitt) en una reunión, en la cual todos fuman marihuana; Don se integra y fuma junto a ellos. Cuando Midge ofrece heroína a Don éste se separa de ella. Hay que señalar que Midge es la presentación en la serie de la contra cultura y del movimiento hippie con sus flores y su propuesta de amor libre. En la quinta temporada aparecen otras drogas como el LSD. Cuando Roger y su entonces esposa Jane lo consumen, éste describe la experiencia como muy placentera, la cual le abrió las puertas de la percepción. Finalmente, en la sexta temporada un doctor ofrece a los empleados que tienen que quedarse a trabajar toda la noche en la campaña de Chevrolet una inyección de vitamina B¹².

La sensibilidad artística va cambiando en los personajes. Roger Cooper cuelga un cuadro de Rothko en su oficina y decide que lo abstracto es interesante. Mientras Don trata de convencer a los Rolling Stones para que realicen un *spot* para las latas de alubias Heinz y rechaza a Los Beatles después de verlos en Shea Stadium con su hija Sally. Por su

parte, Megan compra el disco llamado *Revolver* e insiste en que escuche la canción *Tomorrow never knows*.

El cine tiene una presencia constante en *Mad Men*. La serie narra como durante la mañana del 5 de agosto de 1962, poco antes de que varios de los empleados comiencen sus vacaciones, Marilyn Monroe es encontrada muerta en su domicilio de Los Ángeles¹³. O cuando Don y su hijo Bobby van al cine a ver *El planeta de los simios*, Don comenta con Megan la angustia que le produce no saber qué siente por su hijo y como la escena final de la película explica que la desaparición de Nueva York representa el fin del mundo tal como Don lo conoce¹⁴.

La televisión, la telefonía y los aviones también tienen un impacto esencial en la creación de una sociedad de masas mucho más cohesionada y homogénea que nunca antes en su historia. Los personajes ven en la televisión lo que pasa en el mundo. La muerte del presidente Kennedy, el asesinato de Martin Luther King, la guerra de Vietnam o los diferentes disturbios en Estados Unidos.

Toda esta cotidianidad de los publicistas de Madison Avenue resulta creíble por la ambientación realizada por Claudette Didul-Mann. Las modificaciones en la decoración de los cincuenta a los sesenta resultan reflejados en la serie, tanto en las calles como en los interiores; los muebles, los cuadros, las cocinas, las oficinas, las habitaciones, las casas; todos los detalles están planeados y resultan de los mejores atractivos de la serie¹⁵.

En *Mad Men* John Dunn y Janie Bryant fueron los expertos encargados del vestuario de la serie. Especial cuidado en el maquillaje, accesorios, peinados y ropa. Reconstruyen con materiales originales la moda de la época. Cabe señalar que la sociedad se va transformando y democratizando en la medida que cambian los escenarios y la moda.

Conclusión

Se puede afirmar que la serie *Mad Men* sí construye-reconstruye la memoria colectiva, pues muestra los hechos históricos que son la base de la democracia norteamericana actual.

¹⁰ Véase <<http://www.letraslibres.com/blogs/en-pantalla/marca-personal-mad-men-flood/>>.

¹¹ Véase <<http://blogs.infobae.com/series-de-tv/2013/04/29/mad-men-5-razones-para-no-perdersela/>> (consultado el 25 de abril de 2013).

¹² Véase <<http://la-serialista.blogs.fotogramas.es/2013/05/23/le-sientan-bien-las-drogas-a-mad-men/>> (consultado el 18 de mayo de 2013).

¹³ Véase <<http://www.elcinedehollywood.com/2011/09/los-acontecimientos-reales-se-cambian.html>> (consultado el 6 de mayo de 2013).

¹⁴ Véase <<http://www.letraslibres.com/blogs/en-pantalla/marca-personal-mad-men-flood/>>.

¹⁵ Véase <<http://blogs.infobae.com/series-de-tv/2013/04/29/mad-men-5-razones-para-no-perdersela/>> (consultado el 25 de abril de 2013).

En este trabajo se explicaron las transformaciones sociales y culturales ocurridas en la sociedad estadounidense de 1960 a 1968, las cuales se pudieron observar en:

- La publicidad: creadora de necesidades a partir de la imagen.
- Los hombres: de ser sólo proveedores sin ninguna debilidad se hacen más humanos y vulnerables.
- Los homosexuales: de vivir discriminados pueden manifestar públicamente sus preferencias sexuales.
- Las mujeres: se incorporan al trabajo, se hacen sujetos de su historia y luchan por su autonomía.
- Los afroamericanos: por las luchas sociales ganan la igualdad social y jurídica.
- La vida cotidiana: no existe ninguna conciencia frente al tabaco y al alcohol, se utilizan drogas, se busca la libertad en el individualismo y el consumo. Llega la contracultura mediante el hippismo, la pintura y la música.
- Cambio estético tanto en la moda como en la decoración.

Referencias

- Bayona Fernández, G. (2002). "Construcción de la memoria colectiva durante el franquismo de los años setenta: Génesis y evolución de la conflictividad laboral". Recuperado de <<http://www.ahistcon.org/docs/Santiago/pdfs/s3d.pdf>> (consultado el 19 de abril de 2013).
- Bellelli, G.; Leone, G. y Curci, A. (1999). "Emoción y memoria colectiva. El recuerdo de acontecimientos públicos". *Psicología Política*, 18, 101-124. Recuperado de <[http://](http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N18-6.pdf)

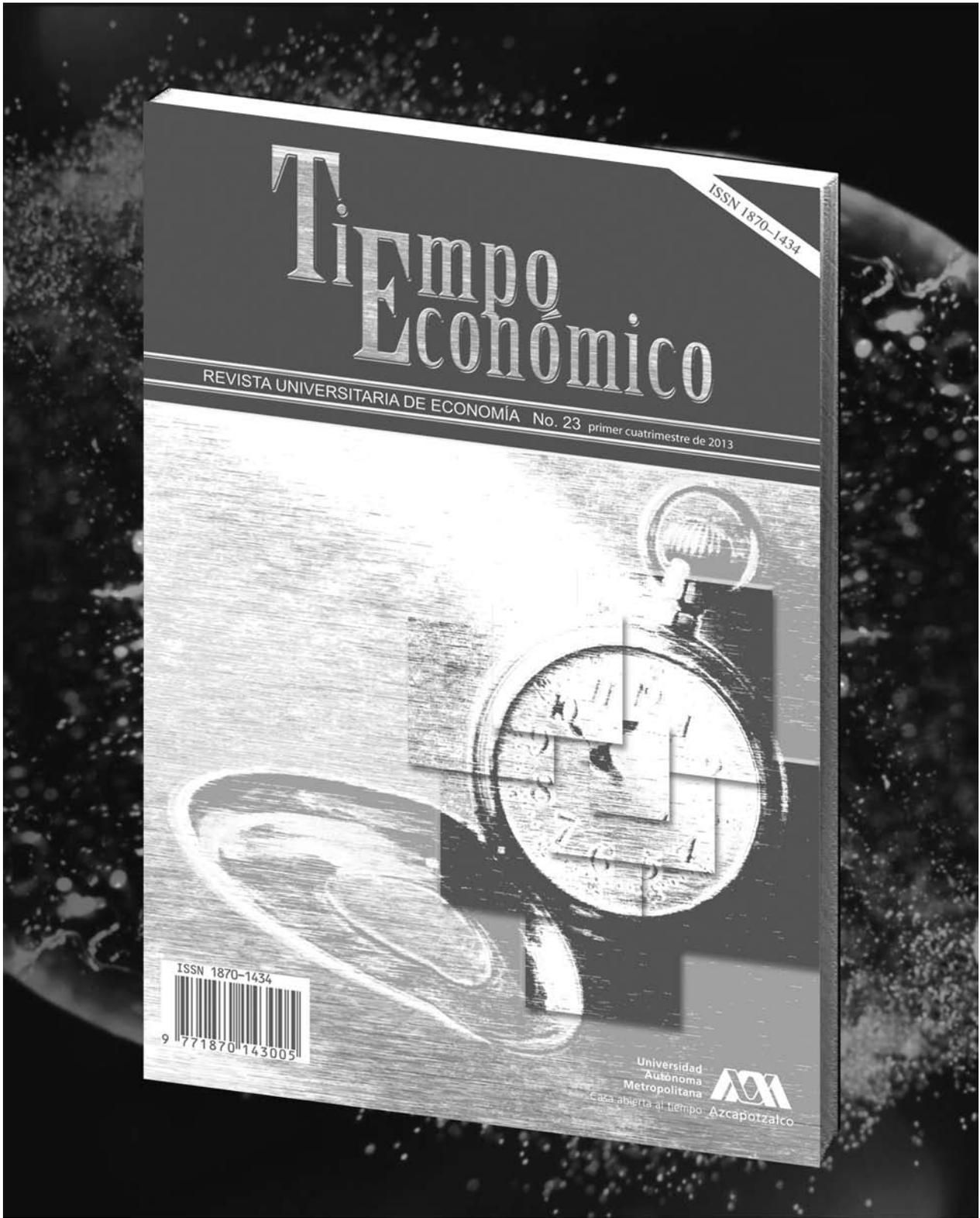
www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N18-6.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2013).

- Erreguerena, J. (2011). *Los Superhéroes. La lucha moderna entre el bien y el mal en el cine hollywoodense*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Halbwachs, M. (1997). *La memoire collective*. París: Albin Michel.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo/Mondadori.
- Onandia Garate, M. (2013). "Tres obras maestras de la ficción televisiva. *The Sopranos, The Wire y Mad Men*". *Ars Bilduma*. Recuperado de <http://www.ehu.es/ojs/index.php/ars_bilduma/article/download/6351/pdf> (consultado el 15 de junio de 2013).

Electrónicas

- <<http://fuertecito.groarl.com/2013/04/23/mad-men-6-04-to-have-and-to-hold/>> (consultado el 30 de mayo de 2013).
- <<http://www.imdb.com/title/tt0804503/>> (consultado el 22 de abril de 2013).
- <http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/chile/Teoria_Politica/Teoria_Politica_part2.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).
- <<http://libra.msra.cn/Publication/42463558/new-memory-mediating-history>> (consultado el 25 de abril de 2013).
- <<http://www.taringa.net/posts/info/4369480/Vida-cotidiana-en-los-anos-60.html>> (consultado el 20 de abril de 2013).





Universidad
Autónoma
Metropolitana 
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

El Coneval. Sobre la institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México

Lukasz Czarnecki*

El establecimiento de las nuevas instituciones democráticas es un logro dentro del proceso democrático del México contemporáneo en la última década. En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se creó con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004. Sin embargo, se considera que el Coneval es una síntesis contradictoria, donde los diferentes grupos de poder, externos e internos, diferentes partidos políticos de derecha e izquierda y distintos académicos logran influir. Como resultado aparecen las controversias en cuanto a la institucionalización y la importancia del Coneval en el diseño institucional federal.

El establecimiento de las nuevas instituciones democráticas es un logro dentro del proceso democrático del México contemporáneo en la última década. Además, la lucha contra la pobreza necesariamente tiene que ser acompañada por instituciones democráticas que vigilen el gasto y el cumplimiento de los objetivos sociales para el bien común. En 2004 con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). ¿Cómo se institucionalizó el Coneval? En este

sentido, este artículo será dividido en tres partes. La primera, titulada la Democratización, analizará el contexto de la última década cuando se crearon nuevas instituciones para la medición de la pobreza. La segunda, la Institucionalización, analizará el proceso de la creación del Coneval, y la tercera, la Personalización, estudiará cómo se caracteriza la nueva institución a partir de las ideas de los funcionarios que impactaron en su creación.

Democratización

Durante el periodo 2001-2012 se observaron tres etapas en la democratización y creación de la definición oficial de la pobreza: 1) la creación del Comité Técnico de la Medición de la

Pobreza (CTMP) 2002-2004, 2) la creación de la LGDS y el Coneval en 2004, y 3) la publicación de la definición de “pobreza multidimensional” en 2009.

En cuanto a la primera etapa, en julio de 2002 el CTMP optó por el método de medición de la pobreza monetaria, también llamada línea de la pobreza con una identificación de tres niveles de pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonial.

[...] el nivel 1 de pobreza está referido a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria [...]; el nivel 2 de pobreza corresponde a no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, más aún la estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda,

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

transporte y educación, y el nivel 3 de pobreza se asocia a no disponer de los recursos para adquirir la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimentarios considerados dentro del patrón de consumo de los hogares. En el futuro, con métodos más adecuados, será posible distinguir pobreza extrema y pobreza moderada (Comité Técnico de la Medición de la Pobreza [CTMP], 2005: 181).

Después, en la segunda etapa, con el fundamento de la LGDS de 2004 se crearon las instituciones del Sistema Nacional del Desarrollo Social (SNDS): la Comisión Nacional (CNDS), la Comisión Intersecretarial (CIDS), el Consejo Consultivo (CCDS) y el Coneval. La LGDS creó el Coneval con el fin de evaluar la política del desarrollo social, así como dar indicadores concretos de pobreza multidimensional a través de la Ley que presentó los lineamientos para la medición multidimensional de la pobreza. Según los artículos 36 y 37 de la LGDS, deberían incluirse ocho dimensiones para la medición de la pobreza: 1) Ingreso corriente per cápita, 2) Rezago educativo promedio en el hogar, 3) Acceso a los servicios de salud, 4) Acceso a la seguridad social, 5) Calidad y espacios de la vivienda, 6) Acceso a los servicios básicos en la vivienda, 7) Acceso a la alimentación, 8) Grado de cohesión social.

En cuanto a la tercera etapa, el resultado del trabajo del Coneval, es decir, la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, se publicó el 10 de diciembre de 2009. La metodología reúne el análisis de los ingresos con seis carencias sociales: 1) educación, 2) salud, 3) seguridad social, 4) vivienda, 5) servicios básicos, 6) alimentación. Con esto el Coneval propuso la definición de la pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando: presenta al menos una carencia social y no tiene ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2009: 12). También se introdujo el concepto *pobreza multidimensional extrema*: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias y no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria” (Coneval, 2009: 13). Relacionado con el riesgo de presentar alguna carencia social está la vulnerabilidad que la población puede exhibir ante dicho riesgo, por lo que también se revisó el concepto *vulnerabilidad*: una persona vulnerable en carencias sociales es aquella que “presenta al menos una carencia social, pero tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades”;

y vulnerable por ingresos es la persona que “no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, pero tiene cubiertas todas sus carencias sociales” (Coneval, 2009: 16).

En fin, el método multidimensional no escapó a lo normativo de ésta, ya que establece los umbrales de rezago educativo, salud, alimentación, entre otros, lo cual se parece a los métodos anteriores.

Institucionalización

Las instituciones tienen memoria, plantean los problemas; ellas mismas aprenden, evolucionan; se desarrollan a través de su propia experiencia, historia y soluciones que influyen al cambio; esto se podría denominar causas endógenas del cambio (March, 2007: 9). Las instituciones buscan actuar y aprender en el mundo cambiante, quieren adaptarse, crean conexiones que subordinan intenciones individuales para sus interacciones (March y Olsen, 1998: 943).

La institucionalización de la concepción oficial contemporánea de la pobreza se llevó a cabo durante la administración del presidente Vicente Fox (2001-2006). Primero, hay que señalar la importancia de las instituciones internacionales, como el Banco Mundial, que ha fomentado e impulsado las políticas de batalla contra la pobreza, y el Fondo Monetario Internacional en México:

[...] el FMI y el BM dedican el grueso de sus energías a lograr la estabilización y el ajuste del Tercer Mundo conforme a lineamientos estandarizados –irrespetuosos de las singularidades nacionales– o a crear instituciones de mercado en los antiguos países socialistas más que a buscar la congruencia de las políticas macroeconómicas de los centros industriales en el sentido de alentar el empleo, o una división del trabajo de beneficios compartidos (Ibarra, 1994: 82).

En la creación del Coneval se refleja la influencia del pensamiento del Banco Mundial, es decir, el enfoque en la evaluación, monitoreo (M&E) y multidimensionalidad de la pobreza. Por su parte, Salomón Nahmad, consejero de Coneval en el periodo 2010-2014, señala que “el Coneval no nació por la democratización, sino que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han estado empujando a los países a que hagan las evaluaciones de los programas sociales” (entrevista, julio 20, 2010).

Además de los impactos externos, el Coneval nace como la “preocupación” del PRI y del PRD, de la oposición

para vigilar el gasto público en los programas sociales llevados a cabo por la Sedesol durante la administración de Fox. Desde el 2003 la oposición tiene la mayoría en la Cámara de Diputados y el PRI y PRD proponen la creación de un organismo encargado para la evaluación de la política social. La LGDS es aprobada por todos los partidos. Graciela Freyermuth, ex consejera del Coneval, periodo 2006-2010, señala: “Incluir a seis académicos dentro de una institución federal, que realmente la conduzcan, es una forma totalmente diferente a lo que hay en México” (entrevista, julio 12, 2010).

El Coneval se institucionalizó en la LGDS; según esta ley, el Coneval es un

[...] organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad (Artículo 81).

Después de la publicación de la LGDS se emitió el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2005 y el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social en 2006. Según el Decreto expedido por Vicente Fox Quesada, el Coneval

[...] es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Artículo 1).

El texto del Decreto difiere de la LGDS en tres puntos: primero, en el decreto se introduce el concepto “la Administración Pública Federal”; segundo, se introduce “para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines”; y tercero, “agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social”. El Decreto limita al Coneval como la entidad de la administración pública coordinada por la Sedesol. En cuanto a los objetivos, el Decreto acota la evaluación a sólo la Política Nacional; en la LGDS esto es

más específico: “Las Políticas y Programas de Desarrollo Social en la Ley”. Además, según el Decreto, los objetivos de la Ley deberían ser implementados “sin perjuicio” para las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública.

El Coneval, la institución más importante para la concepción oficial de la pobreza, es acotada por tres secretarías de Estado: la Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Función Pública. En cuanto a la composición, según la LGDS, el titular de la Sedesol, seis académicos y un Secretario Ejecutivo forman parte de él. Sin embargo, según el Decreto, el Coneval estará compuesto por un Comité Directivo, una Secretaría Ejecutiva y las unidades administrativas. La composición del Coneval en el Decreto crece de manera que tres organismos son colegiales; ya no es un secretario, sino una secretaria ejecutiva. También hay que señalar que el Decreto limita y disminuye el papel de los seis investigadores académicos. En fin, la LGDS y el Decreto muestran grandes tensiones entre la Cámara de Diputados (dominada por el PRI y el PRD) y la Sedesol (administrada por el PAN).

El 26 de septiembre de 2005 la Junta de Coordinación Política (JCP) de la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo para imponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el Poder Ejecutivo. Ese acuerdo se justificaba, según Julio Boltvinik (2005, 30 de septiembre: 28), ya que el Decreto: 1) elimina la función sustantiva del Consejo al reducir sus atribuciones a: “revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas” (Artículo 5, Fracción I del Decreto), 2) establecer un tipo de evaluación que la Ley no prevé: “evaluaciones internas” a cargo de los responsables de la operación de los programas, en relación con las cuales al Consejo sólo le otorga funciones normativas (Artículo 5, Fracción VIII, 3) socava el Artículo 37 de la LGDS al retomar sólo el criterio de periodicidad, pero no el de desagregación geográfica (Artículo 5, Fracción XXIV, 4) adiciona los requisitos para la toma de decisiones del comité directivo del Consejo, al establecer que “el órgano de gobierno sesionará válidamente con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y el Presidente del mismo. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad, para el caso de empate” (Artículo 8), 5) crea el Comité Directivo con carácter exclusivamente administrativo y otorga al Secretario Ejecutivo atribuciones no previstas en la LGDS.

Además, se estableció el grupo de trabajo, compuesto por Rodolfo Tuirán, subsecretario de la Sedesol, el abogado

de la Sedesol, Sonia Rincón (PRI), Clara Brugada (PRD) y Julio Boltvinik (PRD), para evitar la controversia constitucional como resultado del acuerdo entre Emilio Chuayffet, coordinador de la fracción parlamentaria del PRI con Josefina Vázquez Mota, titular de la Sedesol. Mientras, el presidente Fox nombró a Gonzalo Hernández Licona como secretario ejecutivo del Coneval, hasta entonces secretario general de evaluación en la Sedesol. El 30 de noviembre de 2005 se publicó la convocatoria a los investigadores académicos para integrarse en el Coneval. El 18 de enero de 2006 se publicó el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, en el cual no se tomaron en cuenta las reformas acordadas por el grupo de trabajo para modificar el Decreto. En tanto se cambió a la titular de Sedesol, quien recibió el nombramiento para presidir la campaña electoral del futuro presidente Felipe Calderón y entró Ana Teresa Aranda como nueva titular de la Secretaría. El Reglamento de la LGDS introdujo un nuevo factor sustancial en la institucionalización de la visión oficial de la pobreza:

Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la Secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación. Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el Artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que estime convenientes (Artículo 37).

Dicho reglamento difiere de la LGDS en cuanto a la consideración de la definición de la pobreza. Según el Reglamento, los pobres serán determinados por la Sedesol, “con sujeción a los lineamientos y criterios” del Coneval. Sin embargo, según la LGDS, el Coneval es sólo responsable de establecer quiénes son los pobres tomando en cuenta los ocho indicadores. En el discurso del 8 de febrero de 2006, en la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, Julio Boltvinik (2006, 8 de enero) aclaraba a la titular de la Sedesol sobre la definición de la pobreza de la institución que presidía: “Eso no es posible, eso no está en la Ley y el reglamento no puede darle facultades a la Secretaría que no están en la Ley. [...] el reglamento viola la Constitución”.

Cabe señalar que en 2006 se emitió el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Según este documento, el Coneval es “un organismo público descentralizado con personalidad

jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, la LGDS, el Reglamento de esta Ley y el Decreto que Regula el Coneval”.

No solamente el Decreto de 2005 y el Reglamento de 2006 y el Estatuto Orgánico de 2006 modificaron la LGDS, sino que también otras leyes como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Según el Artículo 110 de esta Ley,

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales [...] (2008).

La LFPRH puso los límites en cuanto a la evaluación como tarea principal del Coneval, otorgando facultades de evaluación también a la SHCP y a la SFP. También la LFPRH habló sobre la implementación del sistema de evaluación de desempeño (SED) que permita implementar el presupuesto basado en resultados (PBR).

En conclusión, la LGDS, el Decreto, el Estatuto y la LFPRH muestran las inconsistencias, enormes modificaciones, desplazamientos en la institución originalmente creada por la LGDS. La Tabla 1 (véase Anexo) muestra inconsistencias al respecto de la definición; la Tabla 2 (véase Anexo), las incongruencias al respecto de los objetivos, y la Tabla 3 (véase Anexo), las diferentes visiones respecto a la composición del Coneval. El Decreto señaló que la nueva institución será “sectorizada” a la Sedesol, lo cual no fue previsto en la LGDS. El Estatuto orgánico señaló la conformidad con el Reglamento de la LGDS. Entre los objetivos del Coneval, el Decreto selló que éstos tienen que ser ahora “sin perjuicio” a las acciones de la SHCP y la SFP. En este sentido, los seis investigadores académicos miembros del Coneval pasan de ser los “consejeros”, según la LGDS, a los “miembros de Comité Directivo”, según el Decreto; y, finalmente, de los “miembros del Comité” a “sujetos” de la Comisión Ejecutiva, según el Estatuto Orgánico. Eso significó la dispersión, disminución y descomposición de los órganos del Coneval. El cuerpo académico del Coneval se presenta en la Tabla 4 (véase Anexo), en la cual se observa

la repetición de los académicos en el CTMP y el Coneval; tal es el caso de Fernando A. Cortés, Graciela Teruel y John Scott. Entre las actividades que posee el Coneval para el periodo 2006-2010 se encontró el mayor enfoque en la medición de la pobreza, y para el periodo 2010-2014, un enfoque en la evaluación de las políticas públicas.

Personalización

El Coneval tiene como objetivo evaluar la política de desarrollo social. El desarrollo social es una tarea de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); ésta se creó en 1992 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Luis Donaldo Colosio fue el primer titular de esa dependencia federal para fortalecer su candidatura a la presidencia en 1994. En el periodo 1992-2013 hubo diez secretarios, de los cuales Josefina Vázquez Mota (2000-2006) tuvo el periodo más largo al frente de la Sedesol como se muestra en la Tabla 5 (véase Anexo); en este periodo cuatro secretarios fueron del PRI y cinco del PAN; y la actual secretaria es ex perredista.

Sin embargo, la Sedesol es una secretaría para manejar los programas contra la pobreza y la política social se reduce a los programas; “aun la concepción de Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) —afirma Clara Jusidman— era más interesante; el programa Oportunidades, manejado por la Sedesol, es un retroceso, ya que muestra la falta de ciudadanía” (entrevista, septiembre 10, 2010).

En el ámbito de la Sedesol, en la concepción de la “alternancia” dentro del partido gobernante (PAN), a partir de 2001 destacaron las posiciones de los siguientes actores: 1) Miguel Székely (2005), subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol (2000-2005), 2) Santiago Levy, subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994-2000) y Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (2000-2005), 3) Josefina Vázquez Mota, titular de la Sedesol (2000-2005), y 4) Gonzalo Hernández Licona, funcionario encargado de la serie de Documentos de Investigación en la Sedesol (2002-2005) y a partir de 2006, nombrado por el presidente Vicente Fox, secretario Ejecutivo del Coneval. Estos políticos hacen clara su visión sobre la pobreza dando la perspectiva bajo la propuesta neoliberal. Es interesante subrayar que el proyecto neoliberal influido en la década de 1990, orientado principalmente en el tema de la pobreza por Santiago Levy, el mayor arquitecto del Programa Progresos-Oportunidades en el gobierno de Ernesto Zedillo, es ratificado en el sexenio de la “alternancia”. Ese grupo neoliberal, impulsado

principalmente por el Banco Mundial, se desarrolló dentro del aparato estatal desde los años noventa e integró a los personajes antes mencionados.

Por otro lado, en una vertiente de izquierda con una visión alejada a la anterior, se tiene a Julio Boltvinik, quien aplica su concepción de pobreza a través de las instituciones del Distrito Federal. En las discrepancias ideológicas entre ambos grupos radican las contradicciones en el discurso sobre la pobreza en los años noventa; al respecto, Clara Jusidman dice: “Hubo una pelea entre Miguel Székely, neoliberal, y Julio Boltvinik, de izquierda esencialmente. Por eso la Ley General de Desarrollo Social es un engendro. Es un monstruo” (entrevista, septiembre 10, 2010). Parte de la LGDS (lo relativo a los capítulos sobre la medición, entre otros) fue escrita por Julio Boltvinik, autor también de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) de 2000 (reformada en 2004 y 2009). Su *idée fixe* es el concepto del método de medición integrada de la pobreza (MMIP) y las necesidades básicas insatisfechas (NBI), ambas ideas desarrolladas en los años noventa:

El método multidimensional toma en cuenta muchas dimensiones para valorar si un hogar es pobre o no. Toma en cuenta el ingreso, la situación de su vivienda, tamaño adecuado para el número de personas, si está hecho con los materiales adecuados, si tiene servicios, agua, drenaje, electricidad, teléfono, si los miembros del hogar tienen acceso a estos servicios, si su nivel educativo cumple al menos los niveles mínimos establecidos socialmente, es decir, que nadie sea analfabeto, que nadie haya terminado solamente la primaria, que todos llegaron a la secundaria, y los más jóvenes que hayan terminado la preparatoria, la idea de acceso a servicio de salud, seguridad social. Entonces, por un lado, tenemos ingresos, después NBI y luego, el tiempo libre disponible de las personas del hogar. Los ingresos, las necesidades y el tiempo se combinan, y se llega a un puntaje para cada hogar y ese puntaje es el que define si el hogar es pobre o no (entrevista, abril 28, 2010).

El MMIP para medir la pobreza, compuesto con ingresos, NBI y tiempo, es implementado y utilizado en el concepto oficial de la pobreza por el gobierno del Distrito Federal. Las ideas de Boltvinik tuvieron un impacto parcial en la construcción del concepto oficial de la pobreza. La comparación entre la LDSDF (2000) y la LGDS (2004) se muestra en la Tabla 6 (véase Anexo). Hay que señalar que esos dos marcos legales son profundamente opuestos con diferentes principios. Existen dos visiones de la política del

desarrollo, para el DF y todo el país. Además, la LDS para el DF introduce la definición de pobreza en el Artículo 3, XV, lo que no contempla la LGDS. Según la LDS, la pobreza es “la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre” (LDSDF, Artículo 3, XV). Hay que señalar que además de las necesidades básicas, se introduce la categoría del tiempo libre. Mientras, en la LGDS no se encuentra la definición de pobreza. Se habla sobre los “grupos sociales en situación de vulnerabilidad”. El principio primero de la LDS para el DF es la universalidad de los servicios y, contrariamente para la LGDS, es la libertad. Entre los principios solamente tres son los mismos para ambas leyes (justicia distributiva, integralidad y diversidad); las demás, es decir seis, son diferentes. En el DF entre dichos principios se encuentran: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, territorialidad, exigibilidad. Según Myriam Cardozo, hay diferencias “tajantes con la política federal: universalidad combinada con territorialidad, integralidad, avance hacia un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales exigibles, participación ciudadana, entre otros” (2009). La definición de la pobreza en el DF se relaciona estrechamente con el tema de los derechos sociales: “para el Gobierno del Distrito Federal, la pobreza es una realidad social que expresa déficit en el ejercicio de los derechos sociales básicos, que tiene carácter multidimensional y que no se reduce a la dimensión del ingreso” (Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal [CIDSDF], 2007: 13). Además, la definición de pobreza se nutre con la metodología elaborada por Julio Boltvinik, el método de medición integrada de la pobreza (MMIP). La medición llega a “resultados totalmente distintos” con la medición de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) federal: en el DF, en 2004, en la pobreza alimentaria (5.3%: Sedesol; 9.5%: MMIP), capacidades (4.5%: Sedesol, 14.2%: MMIP) y patrimonio (18.8%: Sedesol, 30.8%: MMIP); en total (28.6%: Sedesol y 54.5%: MMIP) de la población (CIDSDF, 2007: 14).

Dentro del paradigma neoliberal, Santiago Levy subraya que la política de la erradicación de pobreza debería reconocer las diferencias entre los pobres moderados y extremos, ya que estos últimos, en la extrema pobreza, tienen la necesidad para

[...] mejorar su estado de salud y nutrición, y romper el ‘círculo vicioso’ en el que se encuentran: entorno físico insalubre, letargo, alta tasa de mortalidad infantil y ferti-

lidad, incapacidad para tomar el riesgo, incapacidad para demandar la educación, bajos recursos de las grandes familias, y la transmisión de este estado de cosas de una generación a la siguiente. Sólo cuando este círculo vicioso se rompa, ellos podrían mantenerse y trabajar sin heredar el estado de la pobreza.

Las posiciones neoliberales se transformaron con el tiempo, y disminuyeron el nivel radical que tuvieron en la primera década del siglo XXI. Santiago Levy afirma que

Progres-Oportunidades no es la estrategia de lucha contra la pobreza de México. [...] Para erradicar la pobreza Progres-Oportunidades debe ser reforzada por el éxito de los demás componentes de la estrategia de lucha contra la pobreza y, de la misma manera, tienen que serlo las políticas macroeconómicas y microeconómicas (2009: 44-45).

En la visión de Gonzalo Hernández Licona, “el reto de la política social deberá encaminarse a reforzar los programas sociales incluyendo la participación directa de los individuos y la comunidad en todas las decisiones, con el fin de que el individuo no se sienta ajeno y no perciba un paternalismo que sólo tiene beneficios de corto plazo”; además, “el conjunto de individuos que recibe programas sociales percibe que tiene un mejor nivel económico y social que el grupo contrafactual que no recibe beneficios” (Licona, 2009: 31). También, la importancia de Licona destaca en “tejer” las relaciones, según Félix Acosta Díaz (entrevista, junio 28, 2010), entre diferentes grupos sociales y partidos políticos. Licona, nombrado secretario ejecutivo del Coneval por el ex presidente de México, Vicente Fox, logró durante cuatro años (entre 2006-2010) consolidar esta institución frente a los estados, y fue capaz de crear consenso entre los diferentes secretarios de Desarrollo Social de las entidades federativas para la nueva elección de los tres consejeros del Coneval. Evidentemente hubo más negociación política en la elección de 2010 que en la anterior de 2006, cuando se eligieron los primeros seis consejeros. En aquella elección, los electos fueron los que más votos tuvieron y nadie sacó un número total de todos los votantes. En las elecciones de 2010 llamó la atención que todos los electores votaron igual por los mismos tres consejeros “anteriores”, es decir, Fernando Cortés, Graciela Teruel, Agustín Escobar Latapí para 2006-2010 y 2010-2014, y por los tres “nuevos”, es decir, Salomón Nahmad, John Scott y María del Rosario Cárdenas para 2010-2014, como lo muestra la Tabla 4

(véase Anexo). Ha sido evidente que durante los primeros cuatro años del Coneval esta instancia se legitimó enormemente con los gobiernos estatales y estas negociaciones han sido gracias a Licona. A todas luces, sobre la elección de los seis investigadores académicos, se reproduce el sistema “4+2”, es decir, tanto en el primer periodo del Coneval (2006-2010) como en el segundo (2010-2014) los cuatro consejeros (Cortés, Teruel, Latapí y Dommarco en el periodo 2006-2010 y Cortés, Teruel, Latapí y Scott en el periodo 2010-2014) han tenido una relación más estrecha con la Sedesol como evaluadores y con el CTMP. Los otros dos consejeros (Graciela Freyermuth y Félix Acosta en el periodo 2006-2010, y Salomón Nahmad Sittón y María del Rosario Cárdenas en el periodo 2010-2014) han estado alejados de los programas federales. Sin embargo, como lo subraya Freyermuth, la participación de los académicos es una cuestión mucho más compleja y no se puede reducir el análisis al simple modelo “4+2” ya que se puede obtener “una imagen equivocada del Coneval, las decisiones se trataban casi siempre de tomar por consenso después de largas discusiones”; también señala que “las discusiones sobre la medición de la pobreza no se dieron en 4+2 ni creo que ahora se den de esa manera”.

La presencia de Hernández Licona en los sexenios de los ex presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, así como en el de Enrique Peña Nieto, en los cuales el secretario de Desarrollo Social ha sido cambiado en cuatro ocasiones, ha mostrado su habilidad en la política de los acuerdos. Se puede concluir que el secretario ejecutivo del Coneval es un actor principal en la política pública y no los seis investigadores académicos que deberían ser el corazón de esta institución evaluadora.

Conclusiones

La democratización y la conceptualización de la visión oficial de la pobreza se entrelazan. Al principio del periodo 2001-2012, como resultado del trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, se establecieron tres líneas: alimentaria, capacidades y patrimonial, que funcionaron entre 2002 y 2009. Pero el discurso sobre la pobreza evolucionó gracias a la implementación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004 y la creación del Coneval. Sin lugar a dudas, fue un logro en el escenario de la democracia mexicana, en el ámbito del pluralismo y la participación ciudadana. Sin embargo, como se ha observado, la conceptualización oficial de la pobreza es una síntesis contradictoria, donde los diferentes grupos de

poder (internacionales y nacionales, diferentes partidos de derecha e izquierda, diferentes académicos) logran influir. De ahí la expresión de Clara Jusidman de que la LGDS es un “engendro”, un resultado de una “pelea” entre el grupo neoliberal, representado por Miguel Székely, y el izquierdista, Julio Boltvinik. De lo anteriormente expuesto, se observa que la concepción oficial de la pobreza es la concepción diluida de la concepción neoliberal, ya que contiene también los elementos antineoliberales como la medición en función de los derechos sociales y multidimensionalidad, entre otros.

El análisis del Coneval muestra que la creación de las nuevas instituciones no rompe con la manera de considerar la política, en la cual la ciudadanización se limita a la función legitimadora de la política oficial, en la que por la búsqueda de alianzas se sacrifican ideas, de que éstas muestran un contenido flexible, de que el sistema “4+2” es una manera contemporánea de ejercer la democracia. Todo esto significa la existencia de un “acuerdo” promovido por los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, un “acuerdo” bajo el lema de la democracia, el pluralismo y la participación ciudadana; un “acuerdo” para mantener la pobreza.

La posición de los seis académicos miembros del Coneval se podría comparar con lo que pasa a escala internacional. Actualmente, los ciudadanos de México ocupan posiciones centrales en organismos internacionales, a saber Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y José Ángel Gurría, secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, no hay presión por parte de estos organismos hacia el gobierno federal para cambiar la política económica, social y salarial. Los salarios mínimos en México son los más bajos en América Latina; subieron desde noviembre de 2012, de 60.50 a 60.75 pesos por día. La presencia de Bárcena y Gurría en esos cargos confirma la legitimación por parte de ellos del *status quo*, conforme al capital transnacional. Lo mismo sucede con los seis investigadores del Coneval; su presencia confirma y legitima la persistencia de las políticas neoliberales agudas, ahora, conforme con los investigadores, es decir, ciudadanos independientes. El Coneval, una institución relevante para la democracia mexicana, se convirtió en una farsa: ese nadie que aparece cuando se abre la puerta, en la obra de Eugène Ionesco *La cantante calva*; tres veces llaman en la puerta de entrada y cuando se abre la puerta no hay nadie, de tal manera que la señora Smith dice: “No me mandes a abrir la puerta. Has

visto que era inútil. La experiencia nos enseña que cuando se oye llamar a la puerta es que nunca está nadie en ella” (Ionesco, 1989: 29-30).

Referencias

- Boltvinik, J. (2005, 30 de septiembre). “¿Controversia constitucional o acuerdo?” *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/29/1647/y/Controversia-constitucional-o-acuerdo>.
- Boltvinik, J. (2006, 8 de enero). Versión escenográfica de la reunión de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados con la titular de Sedesol, Ana Teresa Aranda. México: Cámara de Diputados.
- Cardozo Brum, M. (2009). “Modelos metodológicos aplicados por el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal en la evaluación de programas sociales”. Ponencia presentada en la Pre-Alas, Toluca, 2-3 abril, 2009.
- Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal (CIDSDF) (2007). *Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012*. México: CIDSDF.
- Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP) (2005). “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”. En Székely, M., *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2009). *Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza*. México: Coneval. Recuperado de <<http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6595.pdf>>.
- Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2005).
- Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2006).
- Ionesco, E. (1989). *La cantante calva*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Ibarra, D. (1994). *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*. México: Nacional Financiera/FCE.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (2000).
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transformación democrática en México*. México: FCE.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2008).
- Ley General de Desarrollo Social (2004).
- Licona, G. H. y Székely, M. (2009). “Labor Productivity: The Link Between Economic Growth and Poverty in Mexico”. En Jo Bane, M. y Zenteno, R., *Poverty and Poverty Alleviation Strategies in North America*. Harvard: Harvard University Press.
- March, J. G. (2007). “The Study of Organizations and Organizing Since 1945”. *Organization Studies*, 28.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1998). “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. *International Organization*, 52(4).
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (2006).

Anexo

Tabla I
La definición de Coneval, según la LGDS, el Decreto y el Estatuto Orgánico del Coneval

Definición		
LGDS (Cámara de Diputados) 20/01/2004	Decreto de Vicente Fox Quesada por el que se regula el Coneval 24/08/2005	Estatuto Orgánico del Coneval 2006
Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (Artículo 81)	Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. (Artículo 1)	Un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, la LGDS, el Reglamento de esta Ley y el Decreto que regula el Coneval.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2
Los objetivos del Coneval, según la LGDS, el Decreto y el Estatuto Orgánico del Coneval

Objetivos		
LGDS	Decreto de Vicente Fox Quesada	Estatuto Orgánico
Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (Artículo 81)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y 2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (Artículo 3) 	<ol style="list-style-type: none"> I. Normar y coordinar la evaluación de las Políticas de Desarrollo Social y de las Políticas y Programas que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen encomendadas las SHyCP y de la Función Pública, y II. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación, análisis y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad. (Artículo 3)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3
La composición de Coneval, según la LGDS, el Decreto y el Estatuto Orgánico

LGDS	Decreto	Estatuto Orgánico 2006
<ol style="list-style-type: none"> 1. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe; 2. Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y 3. Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal (Artículo 82). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un Comité Directivo; 2. Una Secretaría Ejecutiva, y 3. Las unidades administrativas que determine el Comité Directivo [...] (Artículo 6). Dentro del Comité Directivo serán: <ol style="list-style-type: none"> I. El titular de la Secretaría o la persona que éste designe, quien lo presidirá, y II. Seis investigadores académicos [...] (Artículo 7). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Comité; 2. La Comisión Ejecutiva; 3. El Órgano Interno de Control; 4. La Secretaría Ejecutiva, y 5. Las Unidades Administrativas (Artículo 7). El Comité estará integrado por: <ol style="list-style-type: none"> I. El Titular de la Secretaría [...]; II. Seis investigadores académicos [...]. III. Por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...], IV. Por un Secretario Técnico y un Prosecretario designados por el Comité (Artículo 10). La Comisión Ejecutiva: I. Por los sujetos a los que se refiere la Fracción II del Artículo 82 de la Ley, y II. El Secretario Ejecutivo (Artículo 19).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4
Miembros del CTMP (2002) y del Coneval 2006-2010 y 2010-2014

CTMP 2002	Coneval 2006-2010			Coneval 2010-2014	Coneval 2014-2018
	Especialista	Nombre	Adscripción		
Daniel Hernández					
Enrique Hernández Laos	Sociólogo	Fernando Cortés	El Colegio de México	Sin cambio	X
Fernando Cortés					
Gerardo Leyva Parra	Antropólogo	Agustín Escobar Latapí	CIESAS Occidente	Sin cambio	X
Graciela Teruel					
John Scott	Economista	Graciela Teruel	Universidad Iberoamericana	Sin cambio	X
José Luis Ávila Martínez	Demógrafo	Félix Acosta Díaz	El Colef	María del Rosario Cárdenas, UAM-Xochimilco	Sin cambio
Luis Felipe López Calva	Nutriólogo	Juan Ángel Rivera Dommarco	Instituto Nacional de Salud Pública	John Scott Andretta CIDE	Sin cambio
Luis Rubalcava					
Miguel Székely	Antropólogo esp. Indígenas	Graciela Freyermuth Enciso	CIESAS Sureste	Salomón Nahmad Sittón CIESAS Sureste	Sin cambio
Mónica Orozco					
Roberto Villarreal					
Rodolfo de la Torre					

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5 Los funcionarios encargados de la política de desarrollo social	
<i>Secretarios de Desarrollo Social (México)</i>	<i>Periodo</i>
1. Luis Donaldo Colosio	1992-1993
2. Carlos Rojas Gutiérrez	1993-1998
3. Esteban Moctezuma	1998-1999
4. Carlos Jarque	1999-2000
5. Josefina Vázquez Mota	2000-2006
6. Ana Teresa Aranda	2006
7. Beatriz Zavala Peniche	2006-2008
8. Ernesto Cordero Arroyo	2008-2009
9. Heriberto Félix Guerra	2009-2012
10. Rosario Robles Berlanga	2013-...

Fuente: Elaboración propia; 1-4: PRI; 5-9: PAN; 10: ex PRD.

Tabla 6 Las concepciones oficiales de la pobreza para México (LGDS) y el Distrito Federal (LDSDF)				
	<i>México</i>		<i>Distrito Federal</i>	
	<i>LGDS 2004</i>	<i>Reglamento de la LGDS, 2006</i>	<i>Medición Multidimensional, 2009</i>	<i>LDSDF 2000</i>
Principios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad 2. Justicia distributiva 3. Solidaridad 4. Integralidad 5. Participación social 6. Sustentabilidad 7. Respeto a la diversidad 8. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades 9. Transparencia (Artículo 3) 			<ol style="list-style-type: none"> 1. Universalidad 2. Igualdad 3. Equidad de género 4. Equidad social 5. Justicia distributiva 6. Diversidad 7. Integralidad 8. Territorialidad 9. Exigibilidad (Artículo 4)
Definición de la pobreza	No hay una definición explícita; se habla de "grupos sociales en situación de vulnerabilidad". Además se introducen los lineamientos y criterios que deberían ser tomados por el Coneval para una definición futura (artículos 36 y 37).	Definición de la situación de pobreza: "Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifiquen la Secretaría [...]". Se trata de la Sedesol.	Definición de la situación de pobreza multidimensional: al menos con una carencia y falta de ingreso suficiente.	Definición explícita: "La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre" (Artículo 3, XV).

Fuente: Elaboración propia.

Agudización de la pobreza en la Ciudad de México

Armando Cisneros Sosa*

Este es un análisis de diversos elementos que han sido causales de las actuales condiciones económicas de la mayoría de la población en la Ciudad de México; en particular, se analizan los impactos de las crisis de 1976, 1982, 1994-1995 y 2008. Adicionalmente, se presenta un panorama de las condiciones de vida de la población de bajos recursos que realiza trabajos informales y formales, especialmente en relación con el hacinamiento habitacional, así como los alcances de algunas políticas compensatorias locales.

La pobreza en la Ciudad de México tiene una larga historia. A la pésima situación de los indios, negros y castas de la época colonial siguió la de los “léperos” del siglo XIX, los cuales se convirtieron, a partir de la revolución de 1910, en los marginados, subempleados o trabajadores informales. La continuidad del fenómeno hasta nuestros días, sin embargo, no significa que la situación permanezca en las mismas condiciones que en el pasado. En este estudio buscamos mostrar, precisamente, que la magnitud y características de la pobreza en la Ciudad de México han cambiado notablemente a lo largo de las últimas décadas.

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Azcapotzalco.

Un elemento de cambio en las condiciones de la pobreza es la política social del Estado mexicano. Por ello es necesario tomar nota de algunas de esas políticas. Así, es claro que en el país y la ciudad ha aumentado notablemente la instrucción pública. La sociedad mexicana prácticamente se alfabetizó en los últimos cien años y en la Ciudad de México se multiplicó el número de escuelas de nivel básico, medio y superior; al grado de poder decir que cuenta con mejores niveles de instrucción, aun cuando la calidad de la educación sigue considerándose baja. Adicionalmente, se han extendido los servicios públicos. Actualmente la gran mayoría de población de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México cuenta con electricidad, agua potable y alcantarillado, al

tiempo que el porcentaje de viviendas propias ha aumentado notablemente (Cruz, 2011: 209). Todo ello debido a diversos programas de gobierno y al esfuerzo de varias generaciones de familias y comunidades populares que han pagado y trabajado directamente en la instalación de servicios o en la autoconstrucción de viviendas.

El progreso general de la población de la Ciudad de México no debe entenderse como el fin de la pobreza. Antes bien, en nuestros días tiene magnitudes y características muy preocupantes. En este trabajo me referiré a la pobreza en materia de empleo, elemento que me parece central para delinear su perfil. Me basaré para ello en informes del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática y en fuentes periodísti-

cas y bibliográficas que muestran datos sólidos. En forma preliminar mencionaré algunos elementos causales de la pobreza actual.

Las crisis económicas

La causa principal de la pobreza radica en el sistema económico y político, es decir, en las oportunidades que el sistema social en su conjunto brinda para que los ciudadanos cuenten con empleo e ingresos suficientes. Por lo que toca al sistema económico, el principal generador de empleo en la sociedad capitalista, el elemento causal central está en los grandes desplomes provocados por las recurrentes crisis que vivió México hacia el final del siglo XX. La devaluación del peso anunciada el 31 de agosto de 1976 fue la primer gran caída. El peso se devaluó 100% y en seguida produjo una severa recesión económica (el producto interno bruto *per capita* cayó de 1.2 a 0.5) y una inflación (20%) que encareció los productos básicos. Como resultado, hubo un notorio aumento del desempleo a nivel nacional (Lustig, 2002: 47-51). Todo ello se expresó en la Ciudad de México de manera perceptible y fue entonces notorio el crecimiento de la venta ambulante en diferentes puntos de la ciudad.

Luego vino el *boom* petrolero, la principal fuente de divisas del país, que alcanzó precios cercanos a los 40 dólares por barril. El presidente López Portillo habló entonces de la necesidad de “administrar la riqueza”. Pero en 1981 los precios del petróleo cayeron casi a la mitad, el peso se revaloró, el país estaba endeudado, hubo fuga de capitales, y en 1982 llegó una nueva devaluación del peso. La inflación en 1982 fue de 100% y en 1983 de 80%. Hubo también otra caída del PIB *per capita*, la caída de los salarios industriales, que perdieron 23% en 1983 y 7% en 1984, y un aumento del desempleo en zonas urbanas calculado en 50% (Lustig, 2002: 106).

El 20 de diciembre de 1994 se produjo una nueva crisis. El secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, anunció ese día la decisión de abrir la banda de flotación del dólar. El peso se devaluó nuevamente 100%. La medida tomada se conoce como el “error de diciembre”. Entonces hubo aumentos en las tasas de interés bancarias, las cuales se elevaron de 40 a cerca de 50%, con lo cual cayeron automáticamente en problemas los deudores de la banca, especialmente los de clase media, con créditos hipotecarios. La inflación llegó a 52% en 1995. El gobierno incrementó los impuestos, así el impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 10 a 15%, mientras la tasa de desempleo se duplicó pasando de 3.7 en 1994 a

7.3 en 1995. Los cálculos de Nora Lustig estiman que en 1995 se perdieron un millón de empleos en todo el país (Lustig, 2002: 266). Por si fuera poco, el gobierno redujo el gasto social, especialmente el destinado a mejorar las condiciones de vida de los más pobres.

Podemos partir de la tesis de que la serie de crisis económicas que se dieron de 1976 a 1995 afectaron seriamente la situación del empleo y los ingresos de los trabajadores en la Ciudad de México, lugar en el que se concentra 20% de la población nacional y se produce la mayor parte del PIB. En contraposición, podemos asumir que las políticas de empleo y gasto social de los últimos gobiernos federales, del Distrito Federal y del Estado de México, no han logrado revertir los severos efectos de las crisis económicas, por lo que la tesis central es que la pobreza de la ciudad, considerando las delegaciones políticas y los municipios conurbados, se ha incrementado.

Indigencia

El estrato notoriamente más pobre de la Ciudad de México es el de la población indigente, aquella que en la terminología marxista se suele llamar “lumpen proletariado”. Se trata, sin duda, de los más marginados del sistema, los verdaderamente excluidos. Aquí ubicamos a los limosneros indígenas y no indígenas, a los niños, jóvenes, adultos y ancianos que deambulan por la ciudad pidiendo “una ayuda”. Sobresale en este grupo el sector conocido como los niños y jóvenes de la calle, los que huyen de la pobreza y el maltrato que sufren en sus casas. Las estimaciones de UNICEF calculan que hay unos 13 mil niños/jóvenes que habitan en unos mil 200 puntos de la ciudad (Pérez, 2012: 46-61). De acuerdo con la investigación de Ruth Pérez, se trata de grupos que tienen de 4 a 25 miembros, mayoritariamente varones, de entre 13 y 32 años de edad, con estudios promedio de primaria y secundaria, que viven en parques, coladeras, edificios abandonados, debajo de puentes, terrenos baldíos, estaciones del Metro y otros espacios de la ciudad. Por razones de estrategia económica y seguridad, estos jóvenes se ubican principalmente en la delegación Cuauhtémoc, la delegación central en donde hay más tránsito de vehículos y personas. Piden dinero, limpian parabrisas, hacen actos de faquirismo (acostándose en vidrios o lanzando buches encendidos de gasolina), cantan o venden dulces o chicles. Otros, una cifra que puede estimarse en alrededor de 40%, se prostituyen o asaltan a los transeúntes. Todos se drogan con solventes y 92% ha sido detenido alguna vez por la policía, que los detiene algún tiempo en los centros de reclusión juvenil

o, si tienen 18 años y más, en los reclusorios. Las casas de asistencia privada y los centros gubernamentales no logran retenerlos. Pueden estar algún tiempo dentro de una institución pero recurrentemente vuelven a la calle. Una situación similar viven los adultos y ancianos indigentes, aunque aquí se trata generalmente de individuos que deambulan solos o en pareja. No se tienen cifras precisas de esa población, pero puede verse a cientos de ellos entrar por las noches a los centros de refugio que mantiene el gobierno de la ciudad, principalmente en las áreas centrales.

Subempleo

El siguiente nivel de pobreza, que puede considerarse oscila entre el límite de la pobreza extrema y la pobreza a secas, es el de los subempleados, los que realizan cualquier trabajo de manera irregular, generalmente en la calle. La serie de actividades de la población subempleada o con trabajo informal incluye hojalateros y pintores de coches, músicos de la vía pública, boleros, organilleros, tamaleros, taqueros, torteros, vendedores de comida o de dulces y bebidas en general, albañiles, empleadas domésticas, vendedores de equipos y programas de cómputo, productores y vendedores de películas pirata, fotógrafos, mimos, payasos, estatuas vivientes, “limpiadores” de mala suerte, taxistas piratas, bicitaxistas, mototaxistas, golfitaxistas, compradores y vendedores de ropa y objetos usados. La lista crece día con día de acuerdo con el nexo productivo entre el imaginario de los trabajadores informales y las necesidades colectivas. En todo caso, se trata de trabajadores que, en términos generales, ocupan calles, plazas, vías rápidas con tráfico lento, salidas o vagones del Metro, jardines públicos, etcétera. Todo espacio por el cual transitan muchas personas o es viable realizar la tarea programada es susceptible de ocupación.

Un grupo creciente dentro del grupo de los subempleados en la Ciudad de México es el que forman los “viene viene” o “franeleros”, una especie de acomodadores, cuidadores y lavadores de coches en la vía pública, algunos de los cuales son jóvenes de la calle que han logrado un cierto control de los espacios públicos y una cierta rutina laboral. Según el Programa de Reordenamiento de Cuidadores y Lavadores de Vehículos del Gobierno del Distrito Federal, el número de personas dedicadas a esta actividad se incrementó de 2003 a 2011 en 413%. Al final del periodo se registraron seis mil 348 personas, lo cual indica sólo el número de franeleros que aceptó registrarse, no el total existente. En el grupo registrado se encontró que 13% eran mujeres. Los espacios de trabajo de este grupo son

las delegaciones de mayor afluencia vehicular: Cuauhtémoc, Coyoacán, Azcapotzalco y Miguel Hidalgo.

El grupo que forma la masa mayor dentro de los subempleados, por mucho, es el de los vendedores ambulantes. El crecimiento exponencial que ha tenido este grupo social es enorme y puede decirse que su magnitud define la ciudad. La Ciudad de México es ahora una ciudad tianguis. Prácticamente no hay zona urbana en la que no se encuentren los vendedores ambulantes. Aun las zonas residenciales, como Las Lomas o Santa Fe, cuentan con al menos dos o tres vendedores de periódicos, flores o cualquier otra cosa. El caso del Centro Histórico es sintomático del crecimiento de esa actividad. Según el estudio de Diana Silva, mientras en 1992 se registraban en el Centro Histórico “cerca de 10 mil” vendedores ambulantes, en 2007 se hablaba de 25 mil (Silva, abril-junio de 2010: 196-180). Los vendedores ambulantes llegan a ser tantos que cubren prácticamente lo que alguna vez fueron espacios públicos. Casos importantes de “desaparición” de espacios públicos son las explanadas que están en la salida de las estaciones del Metro Tacuba, Tacubaya, Insurgentes y Chapultepec. Las banquetas de avenidas como San Cosme o el Eje Central son también espacios copados por el ambulante. Los jardines, como el del centro de Azcapotzalco o la Plaza de Solidaridad, en el costado poniente de la Alameda. El caso extremo son los barrios-mercado, como Tepito, la Lagunilla o La Merced.

Los ambulantes cuentan con un margen de tolerancia gubernamental y con organizaciones más o menos fuertes. Tradicionalmente estas organizaciones se afiliaron mayoritariamente al Partido Revolucionario Institucional para obtener permisos de venta, “derechos de piso”, o gestionar los amparos judiciales que les permiten ubicarse en la vía pública. Ahora también, con la transición democrática, están afiliados al Partido de la Revolución Democrática, si bien hay organizaciones que buscan mantenerse independientes. En todo caso, el problema de su ubicación o reubicación se convierte en un problema político, en la práctica en un problema que deriva en el “clientelismo” o la confrontación con las autoridades. La estrategia económica de las organizaciones de ambulantes es la ubicación en la ciudad, siempre en función del mercado, por encima de las elementales normas urbanísticas de tránsito y seguridad. La excepción a esa situación ha sido el caso del Centro Histórico, especialmente a partir de 2007, cuando las negociaciones entre autoridades y ambulantes dieron como resultado la reubicación de éstos. Pero el problema no se ha resuelto de manera definitiva. La presión de los ambulantes continúa en ciertas calles y horarios, “toreando” a

la policía gracias al pitazo, al telefonazo o al grito de alerta por el cual en cuestión de segundos desaparecen entre los pasillos y escaleras de edificios preparados *ex profeso*. En conclusión, la Ciudad de México vive una alternativa creciente al desempleo con la forma precaria y conflictiva del comercio ambulante. Parece una solución perversa, pero es finalmente una alternativa social.

Es necesario hacer notar que el empleo callejero confronta, junto con la clásica pugna regulación estatal-mercado laboral, un conflicto abierto y conflictivo con sus competidores de las mismas calles. Un grupo u otro, ya sea vendedores ambulantes o franeleros, quieren a menudo el mismo espacio. Eso genera tensiones y verdaderos pleitos callejeros. Resulta una especie de “estado de naturaleza” hobbesiano. La calle se convierte en el espacio de la ley del más fuerte. Cualquiera calle puede ser “mi” calle o “mi zona”. Para los líderes de los grupos la pugna puede significar la puesta en juego de importantes beneficios económicos. Sin embargo, para los de abajo, los trabajadores informales de la vía pública, salvo excepcionales nichos de buenas ganancias, en general los ingresos obtenidos por cada jornada son de sobrevivencia. Los franeleros de Chapultepec, por ejemplo, afirman ganar unos 800 pesos a la semana, lo que representa aproximadamente dos salarios mínimos por día¹.

Empleo formal

En cuanto al empleo formal, cuando existe resulta generalmente de mala calidad. El salario mínimo en la ciudad (62 pesos diarios) es el salario de los obreros novatos. Pero en general también es el salario de muchos prestadores de servicios, generalmente eventuales: meseros, *valets parking*, empleados de cadenas de comida rápida y trabajadores de limpieza, entre muchos otros, quienes trabajan largas jornadas con salarios mínimos o un poco más. Las costureras, aun cuando bien pueden considerarse obreras especializadas, se encuentran también en el rango salarial mínimo. Podemos ver al respecto varios ejemplos registrados en la prensa:

Leonarda, 46 años, obrera de Vel Form, dos hijos, 22 años en la empresa: *Nuestro sueldo (por semana) es de 583 pesos con 95 centavos (83 pesos diarios)... trabajando de 8 la mañana a las 5:30 de la tarde (nueve horas y media) de lunes a viernes y a veces venimos el sábado, cuando hay pedidos, para sacar un poquito más. Pero todas tenemos deudas. Estoy*

¹ *Reforma*, 4 de noviembre de 2012. Secc. Ciudad, p. 3.

pagando casa del Infonavit. 150 o 200 pesos me vienen quedando a la semana si me va bien. ¿Qué hago con eso?

Yolanda, 40 años, tres hijos, 8 años en la empresa: *Tengo deudas porque tengo tres hijos, uno va a la primaria, la niña acaba de entrar a la secundaria, pues no me alcanza. Los lunes ya no tengo dinero de lo que gano aquí. Entonces, la verdad, yo vendo también en mi casa.*

Ángela, 42 años, dos hijos, 10 años en la empresa: *Vengo de Chimalhuacán, salgo al 20 para las 6 y voy llegando aquí al 5 para las 8 y gasto 30 pesos de pasaje al día, 15 en la mañana y 15 en la tarde. Y ganamos 60 pesos diarios. A mí me ayudan mis hermanas porque o guardo para los pasajes o doy para la comida. Ahora cuando nos llega aguinaldo o caja de ahorro, todo es pagar y repartir (Simonnet, 28 de octubre de 2012: 4-9).*

¿Qué revelan las obreras de Vel Form? Jornadas superiores a las ocho horas diarias, con sueldos que equivalen a 62 pesos si consideramos jornadas legales de ocho horas, por lo que las obreras hacen bien sus cuentas. Insuficiencia plena para una subsistencia que incluye a veces pequeñas ventas, préstamos o la solidaridad familiar; largos trayectos de la casa-trabajo-casa con altos costos económicos y corporales; trabajo especializado, años de experiencia, sobreexplotación.

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), autodenominado el “Presidente del Empleo”, se produjo una nueva crisis internacional, la crisis financiera de 2008, la cual generó una pérdida de 386 mil empleos formales tan sólo durante los dos últimos meses de ese año. Además, entre 2008 y 2009 el número de desempleados se duplicó, pasando de 3 a 6 millones a nivel nacional². En la Ciudad de México, además de los efectos de la crisis, se produjo una decisión gubernamental que afectó seriamente las condiciones laborales. El sábado 11 de octubre de 2009, poco antes de la medianoche, la policía federal ocupó las instalaciones de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, empresa pública responsable de surtir de energía eléctrica a la ciudad. Una hora después, el *Diario Oficial* anunció la extinción de la empresa, argumentado “ineficiencia operativa y financiera”. Alrededor de 41 mil trabajadores, agrupados en el Sindicato Mexicano de Electricistas, se quedaron sin empleo. El gobierno ofreció indemnización. Unos 16 mil

² *La Jornada*, Anuario 2009, pp. 126-127.

trabajadores no la aceptaron y mantienen –en 2012– un movimiento social en defensa de los derechos laborales. He aquí una decisión de gobierno contra los trabajadores de la ciudad, signo de una política neoliberal autoritaria.

Un año después, en agosto de 2010, la Compañía Mexicana de Aviación, la segunda aerolínea más grande del país, manejada por un consorcio privado, se declaró en quiebra por problemas financieros. La prensa habló de pasivos por 17,900 millones de pesos, superiores en casi 25% al total de sus activos. Unos mil trabajadores de tierra en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, más mil 300 sobrecargos, agrupados en la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA) y varios cientos de pilotos, pertenecientes a la Asociación Sindical de Piloto de Aviación (ASPA), se quedaron sin empleo. A nivel nacional se habla de cinco mil nuevos desempleados. En los aeropuertos, principalmente en el de la Ciudad de México, quedaron varados 102 aviones.

Los casos de la Compañía de Luz y de la Compañía Mexicana de Aviación comparten una problemática financiera empresarial. Sin embargo, si atendemos a las alternativas de sobrevivencia, en tanto empresas y fuentes laborales, su situación es muy diferente. La crisis particular de Mexicana de Aviación, ligada a la crisis económica general de 2008-2009, puede explicarse como una crisis gerencial, una crisis financiera provocada por un mal manejo administrativo, ante el cual no había muchas salidas, pagado por los trabajadores. En cambio, la crisis de la Compañía de Luz no puede explicarse sólo como resultado de un mal manejo financiero en el nivel gerencial. Aquí las posibilidades de un cambio de rumbo en el manejo financiero eran mucho mayores y sólo una posición política dogmática, neoliberal a ultranza, meditada y ejecutada como un “golpe”, explica el cierre de la empresa. El caso de la Compañía de Luz aparece, de acuerdo con los procedimientos de cierre, como el caso. Finalmente, los casos de la Compañía de Luz, realmente caso SME, y de la Compañía Mexicana de Aviación, resultan dos extremos de un mismo proceso de reducción del empleo de calidad en la Ciudad de México³.

El número de derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es un dato que nos permite observar la evolución reciente del empleo en la Ciudad de México. Según la página electrónica del IMSS, en el rubro “Trabajadores Permanentes y Eventuales Urbanos por

Subdelegación”, en 2007 había en el Distrito Federal poco más de dos millones 263 mil trabajadores permanentes afiliados. En 2009 la cantidad había bajado a dos millones 166 mil trabajadores. A su vez, mientras en 2007 había 238 mil trabajadores eventuales registrados, en 2009 la cifra se elevó a 273 mil. En los municipios del Estado de México conurbados con el Distrito Federal sucedió lo mismo. En la región México-Oriente, que tiene como cabeceras institucionales Ecatepec, Los Reyes-La Paz y Tlalnepantla, se registraron, en 2007, un total de 586 mil trabajadores permanentes. Y en 2009, la cifra se redujo a 570 mil. En cambio, los trabajadores eventuales pasaron de 92 mil en 2007 a 103 mil en 2009. Un fenómeno similar sucede si checamos los datos de la región Naucalpan-Lomas Verdes. En cualquier caso tenemos, por efecto de la crisis internacional del 2008, un decrecimiento del número de trabajadores permanentes y un incremento de los trabajadores eventuales afiliados al IMSS. Para los trabajadores significó la pérdida de empleos formales fijos, con algunas prestaciones, y el desarrollo de los empleos formales eventuales, sin prestaciones o casi sin ninguna. Si sumáramos las cifras de empleo permanente y eventual tendríamos una variación mínima entre 2007 y 2009, lo que nos llevaría a pensar que la situación del empleo no ha cambiado. Pero si consideramos el crecimiento poblacional de la ciudad y vemos los datos regionales del IMSS, podemos decir que se ha vivido un decrecimiento de la cantidad y calidad del empleo formal en la Ciudad de México.

Programas sociales

Desde la crisis de 1982 se han desarrollado diversos programas gubernamentales para mejorar las condiciones de empleo de la población del país y de la Ciudad de México. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se realizaron programas regionales de empleo, por los cuales los habitantes de colonias marginadas trabajaban en la construcción de servicios públicos a cambio de un salario temporal. Luego, en el gobierno de Salinas de Gortari se realizaron algunos programas de vivienda popular, mejoramiento de escuelas, becas a niños, servicios públicos y capacitación laboral, como parte del Programa Nacional de Solidaridad. En el gobierno de Zedillo bajó el presupuesto social pero se mantuvieron las becas en el Programa Oportunidades. Además, a lo largo de todo el periodo se han mantenido los programas de leche subsidiada Liconsa. Recientemente, con los últimos gobiernos, se han agregado pequeños apoyos a adultos mayores de 70 años (500 pesos mensuales). En

³ *La Jornada*, Anuario 2010, pp. 83-85.

el Estado de México el gobierno ha otorgado a partir de 2009 apoyo a desempleados (una ayuda de dos mil pesos, poco más del salario mínimo) durante tres meses. Un poco más amplio ha resultado el seguro de desempleo en el DF, salario mínimo por seis meses, gracias al cual ha habido alrededor de 60 mil asegurados, durante 2008 y 2009. Además, el Gobierno del DF ha otorgado pensión alimentaria a los adultos mayores (897 pesos mensuales), apoyo a personas con discapacidad (787 pesos mensuales), ayuda para útiles escolares y uniformes, becas a estudiantes de nivel básico y medio (500 a 787 pesos mensuales), y otros. Sin embargo, la cobertura sigue siendo baja y limitada en el tiempo. Encontrar un trabajo formal en tres o seis meses no siempre es factible, y menos en una situación generalizada de contracción económica.

Hacinamiento

El desempleo y el trabajo informal tienen como uno de sus principales efectos, para las familias de menores ingresos de la Ciudad de México, el hacinamiento. Es cierto que los créditos de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) han permitido a muchas familias acceder a créditos para obtener pequeños departamentos o pies de casas, pero en general se trata de oportunidades para una minoría que tiene trabajo formal, y, además, la oferta se produce en los espacios más alejados de las fuentes de trabajo, es decir, a dos o tres horas de transporte caro y de mala calidad hacia el trabajo o la escuela. Las condiciones de vida de estas familias no mejoran en general, salvo por el hecho de que son potencialmente propietarios una vez que, después de 15 o 10 años, paguen mes a mes los créditos correspondientes. La única forma de enfrentar ese reto es con el trabajo de varios miembros de la familia. El padre, la madre e hijos, desde la adolescencia o antes, suelen contribuir con el pago de la vivienda. Pero aún los niveles de ingreso totales impiden la independencia de las nuevas familias. Se producen así los “desdoblados”: los hijos casados que viven con sus padres en la misma vivienda y que, como en el caso de los sismos de 1985, se convierten en demandantes de viviendas independientes. Pero sus posibilidades son mínimas.

El elevado número de habitantes por cuarto en las zonas populares de la Ciudad de México revela la imposibilidad de los hijos casados y otros adultos dentro de la familia para acceder a una vivienda separada. Se trata de un claro problema económico que desata otros problemas

en la vida del individuo. Cuando cuatro o más personas, familiares o no, comparten una sola habitación, la idea de apropiación del espacio y de las cosas mismas se reduce al mínimo. ¿Cuál es la hora de dormir o despertarse, de ver la televisión y oír el radio, de comer o jugar, de estudiar o leer? Todas y ninguna. La voluntad de la persona está sujeta a las voluntades de tres o más personas. Por ello es común ver, en las afueras de las vecindades y, en general, en las colonias populares, a jóvenes, madres, niños, hombres, jugando, trabajando, platicando en las calles o a las puertas de las casas y vecindades, disfrutando de un espacio abierto, de un poco de aire, de relativa independencia. Lo contrario se observa en las colonias de lujo. Ahí sólo se ve, de vez en cuando, la entrada o salida de un automóvil o de una sirvienta.

En términos generales, el hacinamiento en la Ciudad de México se ha reducido. Esto ha sido en parte el resultado de la reducción de las tasas de natalidad. El DF, por ejemplo, prácticamente no ha crecido en población desde 1980. Los municipios conurbados del Estado de México sí han crecido, pero especialmente por la inmigración, en buena medida, del DF. Pero tanto en una como en otra entidad, como en todo el país, las familias han reducido los niveles de natalidad. De cinco o seis hijos por pareja que se estilaba en los años setenta, se ha pasado a un promedio de dos. La razón que las familias pobres dan a esa decisión es muy simple y real: “es que ahora la situación está más difícil”. Otro factor que ha podido operar en la reducción del hacinamiento puede ser la oferta de créditos sociales para la vivienda popular, tanto la de los organismos públicos como las de las empresas inmobiliarias y los procesos irregulares de ocupación de suelo. Tomando en cuenta ambos factores, baja natalidad y aumento de oferta habitacional, el resultado es, en general, reducción del hacinamiento. Pero si consideramos la capacidad económica real de las familias más pobres para acceder a nuevos espacios urbanos, tendremos que reducir las expectativas de reducción del hacinamiento.

Tomando en cuenta los resultados de los censos generales de población de 1990 y 2010 (véase Anexo), pueden observarse las reducciones generales del hacinamiento y, al mismo tiempo, la persistencia del problema en diferentes zonas, o aun su agravamiento. Por ejemplo, Ecatepec y Naucalpan han mantenido elevados niveles de familias de cinco miembros en viviendas de un solo dormitorio, las cuales eventualmente tendrían otro espacio, que puede ser la cocina o un comedor-cocina, en el que algunos duermen. En Ecatepec estamos hablando de casi 72 mil personas que viven actualmente con un solo

dormitorio, cuando hace 20 años eran aproximadamente 79 mil. La situación prácticamente no ha variado en dos décadas. Lo mismo se observa en Naucalpan, en donde el fenómeno pasó de 47 mil a 46 mil habitantes en el mismo periodo. Algo ligeramente menos serio sucede en Iztapalapa. Aquí se pasó de 90 mil personas en 1990 a 77 mil en 2010; la reducción fue de 14%. La situación en los tres lugares prácticamente no ha cambiado en 20 años. Y si sumamos las viviendas de un cuarto en donde viven seis, siete, ocho o más personas, estamos hablando de que en Ecatepec, Naucalpan e Iztapalapa viven en condiciones de hacinamiento extremo más de 400 mil personas, el equivalente a un ciudad que ya se puede considerar grande a nivel internacional.

Existen, además, municipios o delegaciones de la Ciudad de México que muestran un agravamiento de la situación. Es el caso de Tláhuac y Xochimilco, en el sureste del DF. En Tláhuac la población de cinco habitantes con un solo dormitorio creció de 13,740 habitantes en 1990 a 14,620 en 2010. En Xochimilco creció en el mismo lapso de 17,400 a 18,700 hacinados en viviendas con un solo dormitorio. Pero el caso más grave es el de Chimalhuacán. Ahí en 1990 se tuvieron 24,170 habitantes con familias de cinco miembros en un solo dormitorio, las que llegaron a 54,119 en 2010. Estamos hablando de un crecimiento de la población hacinada, a lo largo de los últimos 20 años, de más de 100%. Algo similar ha sucedido en Chalco, un municipio que se dividió en dos en los años noventa. Si sumamos las cifras de los dos municipios divididos, la población de familias de cinco miembros con un solo dormitorio pasó de 30,665 en 1990 a 50,955 en 2010. Un incremento de poco más de 60%. Pero aún, en el caso de Chimalhuacán, las familias con seis miembros y un solo dormitorio crecieron de 19,236 personas en 1990 a 26,562 en 2010. Este incremento de hacinamiento extremo, revelador de pobreza extrema, ha sido de 38%. Así, puede considerarse a Chimalhuacán como el municipio con los índices de hacinamiento más graves de la ciudad y quizá del país. No sólo porque las magnitudes del problema son muy elevadas, sino porque los niveles de cinco y seis miembros que viven en un solo cuarto han crecido aceleradamente en los últimos tiempos, años de relativa estabilidad económica. También puede tratarse de familias relativamente nuevas, con tres o cuatro hijos pequeños, lo cual ya no es muy común entre los jóvenes. Pero en todo caso estamos hablando del crecimiento de una población en condiciones de ausencia plena de espacialidad independiente. Con los datos censales podríamos hablar de un total

de medio millón de personas que viven en hacinamiento extremo en las delegaciones y municipios citados. Y la cifra bien puede ser de un millón de personas si consideramos el conjunto de la Zona Metropolitana. En cualquier caso, estamos hablando de pobreza extrema, concentrada en diferentes zonas de la ciudad, con condiciones de vida y de trabajo miserables.

Conclusión

Varios factores se combinan para generar los resultados que hemos descrito, producto de las crisis económicas padecidas por el país y de las políticas gubernamentales en general. Primero, muy graves condiciones laborales, en donde el trabajo de calidad está en declive y el trabajo precario al alza, a lo que se suma la debilidad de los programas estatales compensatorios, incapaces de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los más pobres, especialmente en el Estado de México. Adicionalmente, el desarrollo de la lógica endógena del laberinto sin salida en la que se encuentran la mayoría de las familias en cuestión: trabajo de muy bajos ingresos, lo que se combina con más trabajo para toda la familia, produciendo a la vez menos posibilidades de autonomía, con jóvenes con elevados riesgos de caer víctimas de la delincuencia, mayor exclusión y muy difíciles alternativas de vida.

Referencias

- Cruz Petit, B. (2011). "Hábitat y pobreza urbana". En *Anuario de Espacios Urbanos*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Lustig, N. (2002). *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México: FCE/Colegio de México.
- Pérez López, R. (2012). *Vivir y sobrevivir en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdés.
- Silva, D. A. (abril-junio de 2010). "Comercio ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México". *Revista Mexicana de Sociología*.
- Simonnet, C. (28 de octubre de 2012) "Empleo, promesa incumplida". En "Enfoque", suplemento del periódico *Reforma*.

Electrónicas

- Página electrónica del INEGI. *Censos de Población 1990 y 2010*.
- Página electrónica del IMSS.

Anexo

Habitantes por vivienda con un dormitorio en municipios y delegaciones seleccionados del Distrito Federal y el Estado de México				
<i>Mpio. o Del.</i>	<i>1990</i>	<i>2010</i>	<i>1990</i>	<i>2010</i>
		<i>5 Hab./vivienda</i>		<i>6 Hab./vivienda</i>
Nezahualcóyotl	78,000	57,290	51,516	33,288
Ecatepec	78,835	71,915	53,280	24,384
Naucalpan	47,415	46,210	31,140	20,604
Tlalnepantla	35,745	26,085	23,640	11,760
Chalco	30,665	50,955	23,916	23,214
Chimalhuacán	24,170	54,119	19,236	26,562
		<i>7 Hab./vivienda</i>		<i>8 Hab./vivienda</i>
Nezahualcóyotl	29,848	8,932	17,016	4,344
Ecatepec	31,153	12,208	18,600	5,816
Naucalpan	18,788	7,686	11,016	3,544
Tlalnepantla	13,972	4,263	9,056	2,064
Chalco	16,786	9,212	10,488	4,304
Chimalhuacán	13,153	10,566	8,096	5,384
		<i>5 Hab./vivienda</i>		<i>6 Hab./vivienda</i>
Iztapalapa	89,985	77,140	60,606	35,604
G.A.M.	66,890	44,030	41,232	18,786
Tláhuac	13,710	14,620	9,462	6,666
Xochimilco	17,400	18,700	11,898	8,532
		<i>7 Hab./vivienda</i>		<i>8 Hab./vivienda</i>
Iztapalapa	35,000	15,141	21,208	7,532
G.A.M.	23,478	7,182	13,008	3,008
Tláhuac	5,243	2,310	3,032	2,216
Xochimilco	7,511	3,395	4,208	1,642

Fuente: INEGI. Censos de 1990 y 2010.

El consumo de alcohol y el alcoholismo en México: el caso de las comunidades indígenas*

Luis Berruecos Villalobos**

Las consecuencias del consumo de alcohol y el alcoholismo, si bien son graves problemas de salud pública en los núcleos urbanos, lo son más aún en regiones rurales e indígenas que no cuentan con acceso directo a los servicios de salud y otros apoyos. Por ello es urgente realizar más investigaciones sobre los patrones de consumo en zonas indígenas y sus repercusiones en los ámbitos individual, familiar, social y laboral, que permitan el diseño de mejores estrategias para atender a la población ya enferma y prevenir que el mal siga creciendo.

El estudio del problema a través de la historia

Aun cuando existen reportes de estudios médicos que datan de finales del siglo XIX, enfocados a los efectos del consumo en el organismo humano, la investigación psicosocial y cultural sobre este problema se

remonta apenas a los años setenta con el surgimiento del actual Instituto Nacional de Psiquiatría y su División de Investigaciones Epidemiológicas y Sociales, que es el que más estudios ha hecho en la materia.

En cuanto al problema del consumo de alcohol y el alcoholismo en México, sabemos que no es un fenómeno nuevo en tanto que ha sido documentado desde el siglo XVI: existe una enorme variedad de bebidas fermentadas —como se verá más adelante— que eran consumidas por los diferentes grupos indígenas que vivían en el país.

Al respecto y de acuerdo con Taylor (1979), en esa época las nociones de

moderación parecían centrarse en las ocasiones en las que se podía beber, pero más todavía en quién podía beber mayor cantidad que en cuánto se consumía. En ocasiones rituales en las que estaba permitido el consumo de alcohol los hombres adultos podían aparentemente beber hasta el estu- por sin vergüenza. Este mismo autor identifica dos patrones de consumo primordiales: consumo sólo por parte de la nobleza con fuertes penas impuestas a los violadores, y consumo popular en ocasiones rituales asociadas con la agricultura, la religión y los ciclos de la vida como el nacimiento, el matrimonio y la muerte, con penas menores a quienes violaban estas disposiciones.

Otros investigadores sugieren la existencia de normas diferentes para

* Trabajo presentado en la mesa temática “Antropología Física, Salud y Sociedad III” del XIV Coloquio Internacional de Antropología Física “Juan Comas” (San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 11-16 de noviembre de 2007), organizado por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Asociación Mexicana de Antropología Biológica, A.C. y la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Profesor-Investigador del Departamento de Relaciones Sociales, División de

Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco.

grupos de la población y de acuerdo con las ocasiones de consumo. Según otros autores (Corcuera de Mancera, 1991), el permiso para intoxicarse durante ciertas fiestas se extendía a las mujeres; al respecto, también el Códice Mendocino menciona la edad de 60 años para que hombres y mujeres empezaran a beber sin restricciones.

Cuando se dio la Conquista española, ello trajo consigo la modificación de los patrones tradicionales de consumo, que cambiaron de un uso ocasional limitado a ciertas festividades, a uno de uso profano indiscriminado. Más tarde se introdujeron las bebidas destiladas, con lo cual la cantidad de personas que bebían y se intoxicaban se incrementó. De acuerdo con Taylor (1979), esto se asoció con dos factores: la inclusión de una proporción mayor de aquellos que formaban parte del grupo social de estrato menor, esto es, los más pobres llamados “macehuales” en el grupo de bebedores; y el ajuste de la intoxicación ritual a las numerosas festividades del calendario cristiano y a la comercialización del pulque. Otras razones pudieron estar relacionadas con la ausencia de normas que restringieran el uso, con la disminución de la autoridad de los líderes indígenas y con la ausencia de una normatividad efectiva de las nuevas autoridades (Rojas, 1942).

Situación actual de las etnias mexicanas

México es y siempre ha sido un país pluriétnico y multicultural, es decir, está conformado por varios grupos sociales de diversos orígenes que hablan lenguas diferentes y que tienen costumbres y modos de vida particulares. Desde luego que la etnia mayor en la actualidad está representada por hablantes de la lengua española que viven mayoritariamente en centros urbanos; sin embargo, hay un número considerable de ciudadanos que radican en el campo, en zonas rurales, los cuales, con economía básicamente de autoconsumo, se dedican a la agricultura, y si bien conocen la lengua española y la usan para sus diversas transacciones comerciales, en realidad utilizan cotidianamente su propia lengua indígena y costumbres. Así, nos referimos a una población cuya dimensión en realidad casi nadie conoce con exactitud pero que podría oscilar entre los 10 millones de personas según las fuentes oficiales, y alcanzar hasta casi 16 millones de acuerdo con otros investigadores: todo depende de cómo se clasifique a dicha población y los criterios y parámetros que para tal efecto se utilicen.

De cualquier manera, nos enfocamos más en aquellas comunidades llamadas indígenas, tan desconocidas aún

para la mayoría de los mexicanos, uno de cuyos principales problemas es el de una alta ingesta de alcohol, aun cuando los patrones de consumo de alcohol en México son diversos¹.

En el siglo pasado, uno de esos ricos ingleses filántropos interesados en el estudio de la sociedad—quién sabe si por gusto o por presentir que de ahí surgirían problemas futuros por la pobreza en la que la mayor parte de la gente vivía entonces—realizó una extensa investigación de campo patrocinada por él, con el objeto de escribir en un libro las condiciones de vida de la gente pobre de su ciudad. Tituló la obra “A una mitad de Londres, cómo vive la otra mitad”, misma que despertó gran curiosidad puesto que, en efecto, una mitad no sabía de la existencia de la otra.

Un 1º de enero de ya pasados años nos enteramos de que había un levantamiento armado en el sur de México. No fue sino hasta entonces que más de la mitad de los mexicanos supo de la existencia de los otros, lo que les permitió aprender que no es “Chapas” el estado donde se originó el movimiento ni “tosti” o “tselta” los grupos predominantes indígenas de dicho estado.

En el ya no tan reciente censo de población de 1990 (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 1990) aún se nos indica que en México existen poco más de cinco millones de indígenas, cuando cualquier antropólogo sabe perfectamente que la cifra es casi de más del doble. ¿Por qué esta situación?, cabe preguntarse. Las respuestas van desde la simple observación de que tal parece que entre más indígenas existen más concesiones económicas se adquieren de los grandes centros financieros, puesto que, al parecer, tener una gran cantidad de población indígena es símbolo de atraso y poca modernidad, hasta los múltiples errores de aplicación de técnicas de recolección de datos por parte de los censores del INEGI, o los criterios de clasificación utilizados. Las cifras de los posteriores censos no cambian radicalmente en cuanto a los números, y una de las tantas explicaciones que al respecto se dan es la alta fecundidad pero también la elevada mortalidad infantil.

De cualquier manera, podríamos afirmar sin lugar a errores que en la actualidad cerca de 10% de la población mexicana es indígena. Ello nos remonta a la añeja discusión de *¿qué es ser indio y qué no?*; ¿o por qué el censo solamente considera a los mayores de cinco años hablantes de lenguas

¹ Véase el artículo de Luis Berruecos, 1988: 85-102.

indígenas cuando perfectamente sabemos que después de los dos años cualquiera puede hablar articuladamente aunque quizá con un vocabulario escaso? De esta población, los que cuentan con tres y cuatro años son eliminados indiscriminadamente, lo cual constituye un importante porcentaje de habitantes.

Algunos otros errores pueden también atribuirse al hecho de que muchas veces, al levantar los censos, la población no está en su lugar de origen por aprovechar el tiempo que tardan los cultivos en darse y trasladarse a otras comunidades del país o de fuera para trabajar como migrantes, y eso no se consigna; o aparecen en otras partes de la República a donde se han ido a ganar el dinero que las condiciones de vida de su localidad les obligó, al ser expulsados, para sobrevivir, incrementando con ello la población flotante de las ciudades en las que, al ser interrogados, reniegan de su pasado indígena por temor a represalias de aquellos que tienen la responsabilidad de cuidar a los ciudadanos. Muchos más radican temporalmente en el extranjero y no son considerados, y otros simplemente deciden dejar de usar su lengua materna fuera de su contexto familiar o cambiar el nombre de su lengua original por razones tales como proceder de un lugar: existe en el censo, por ejemplo, un grupo “lingüístico” denominado motozintecos, que en realidad pertenecen a la lengua maya, pero que así se bautizaron por proceder de Motozintla.

El ya fallecido doctor Leonardo Manrique, en su excelente trabajo *La población indígena mexicana* (1994), señala los orígenes de la palabra *indio*: en un principio cabe asentar que proviene del latín (“nacido en un lugar”) hasta extenderse ahora el sentido a “originario de” o “no introducido”, oponiendo *indígena* a “procedente de afuera” o “introducido”.

Las anteriores muy marcadas diferencias históricas, culturales e incluso biológicas entre lo indígena y lo que no lo es han cambiado radicalmente en el presente. Aún cuando Colón tuvo a bien –al no descubrir, puesto que murió sin saber a dónde llegó– denominar *indios* a los pobladores de “las Indias”, en la actualidad la palabra se usa denigrantemente para insultar al otro; los vocablos *indio*, *indígena*, *etnia* o *grupo étnico* se refieren en México a lo mismo, esto es, a los grupos que han heredado por siglos la cultura que crearon y desarrollaron los fundadores de este país.

Mucho se ha especulado acerca de si es cierto o no que a la llegada de los españoles habitaban este país 20 millones de indígenas, los cuales constituían el 100% de la

composición racial, misma que cambió a 85% en 1570, a 75% a mediados del siglo XVII, hasta llegar a poco más de 10% en la actualidad.

Ya el maestro Alfonso Caso señalaba que indígena es, simplemente, “quien se siente indígena, no sólo el que habla o se viste como tal”, y en cuanto al número de lenguas existentes, Manrique (1994) ha señalado que en los últimos once censos varían enormemente los listados de cuántas lenguas se hablan en el país, pero que el promedio es de 40, aunque hay 20 constantes, que son las que tienen mayor número de hablantes. Asimismo, el autor ha propuesto el criterio de *inteligibilidad* para señalar que si lo que existe es intercomprensión entre dos lenguas aparentemente distintas, estamos hablando de dialectos, mientras que si hay *ininteligibilidad*, se trata de lenguas.

Ejemplos de lo anterior existen en los censos donde se habla de varias clases de zapotecos: de Uxtlán, de Cuiztla, etc., cuando son la misma lengua; o de yaquis y mayos que se entienden entre sí pero que forman dos unidades políticas diferentes, por lo cual se distinguen uno del otro.

También hay quien piensa que el *pololoca* y el *popoloca* son lo mismo. Al respecto, y para aclarar esta situación, Manrique ha agrupado a las lenguas en 77, y a éstas en 39 grupos que, a su vez, se conforman en 12 familias.

Asimismo, es importante señalar que los nombres de las lenguas son los que los “preconquistadores” mexicas o mayas dieron a sus subordinados en su propia lengua o los que les dieran los propios españoles después y que se han “castellanizado”, pero que no corresponden al nombre original: por ejemplo, *otomí* es el nombre que damos en español a los que a sí mismos se llaman *ñha-ñhú*, o *tarascos* a los que a sí mismos se denominan *purépechas*, o *tarahumares* a los que a sí mismos se llaman *rarámuri*.

Debemos hacer notar que en el censo se subdividen arbitrariamente algunas lenguas: por ejemplo, hay tres lenguas *pames*: la *pame* propiamente dicha que hablan la mayoría de los pames (que a sí mismos se llaman *xigue*) y las que hablan los pames del norte y del sur (que a sí mismos se denominan *xí'yui* y *xí'oi*, respectivamente).

También existen seis clasificaciones de *mixtecos* cuando en realidad se trata de una sola lengua; así, encontramos dos *popolucas*, seis tipos de *mixtecos*, como se mencionó, y varias clasificaciones de *chinantecos*. Abundando en lo anterior, tenemos que los *Cochimí*, *Cucapá*, *Kiliwa*, *Kumiai* y *Paipai*, que habitan en Baja California, son todos *yuma*, así como los *papabuco* y los *solteco* de Oaxaca, quienes son en realidad *zapotecos*.

Regionalmente tres estados (Yucatán, Quintana Roo y Campeche) son los que tienen mayor proporción de población indígena: todos *mayas*; no obstante, en Chiapas hay 14 lenguas registradas, todas ellas pertenecientes a la misma familia *maya*. En Oaxaca 39% de la población es hablante de alguna lengua indígena, que maneja 15 lenguas diferentes, mientras que en Hidalgo lo es 26%, pero solamente de cuatro lenguas. De hecho, Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Yucatán concentran a 54% de los hablantes de lenguas indígenas del país, y si a ellas sumamos las de los estados de Puebla, Hidalgo, México y Guerrero, alcanzamos el 80%; es decir, en solamente un cuarto de las entidades federativas se concentran cuatro quintos de la población indígena. Finalmente, dos estados de la República no cuentan con lenguas indígenas: Nuevo León y Aguascalientes.

Respecto a lo anterior, sorprende que siendo Veracruz y Chiapas dos de los estados de la federación que más recursos naturales aportan para la riqueza general del país, sean los que, al concentrar gran cantidad de población indígena, también ostenten el problema de tener a unas de las poblaciones más marginadas.

Las bebidas fermentadas tradicionales indígenas mexicanas²

El hombre para vivir requiere satisfacer sus necesidades primarias, una de las cuales es la de mitigar la sed. Aun cuando la simple agua natural cumple esta misión, no es de extrañar que uno de los primeros descubrimientos de la humanidad fuera precisamente observar que de cualquier tubérculo, fruto o producto de la naturaleza, una vez que se había fermentado, se producía una sustancia conocida como *etanol*, que es el compuesto químico del único alcohol potable.

Este hallazgo ha hecho que el hombre, en la actualidad, disponga de diversas variedades de bebidas, entre las que destacan las alcohólicas, las cuales esencialmente se pueden dividir en tres grupos: las fermentadas, las destiladas y las que llamaremos tradicionales-no comerciales. Las primeras son las más antiguas en la historia y se producen de manera natural, mientras que las segundas son aquellas que se elaboran en alambiques (que fueron inventados por los árabes y después llevados a España y a nuestro país) a

través de complicados procesos químicos que logran una concentración más alta de etanol.

En esta presentación abordaremos tanto las tradicionales no-comerciales como las que, inventadas en otras regiones, han llegado a nuestro país y se utilizan de manera frecuente, por lo cual ya forman parte de nuestras tradiciones. Contamos con la información, pero no se incluye por falta de espacio, de los nombres originales, los lugares de producción, su forma de elaboración y el tipo de consumo. Cabe hacer notar que tanto las bebidas alcohólicas como las no-alcohólicas tradicionales mexicanas se siguen produciendo después de cientos de años, algunas sobre todo en las zonas rurales de este país, en particular, entre las 64 etnias con las que contamos en la actualidad. Éstas se elaboran de manera local o regional, usualmente con fines domésticos, medicinales-curativos o incluso religiosos o rituales, y no están, por lo general, disponibles para la venta masiva sino que, más bien, se utilizan en casa o siguiendo ancestrales tradiciones de los antiguos mexicanos. También es importante mencionar que cuando hablamos del tipo de consumo doméstico nos estamos refiriendo a una producción familiar que se destina al uso dentro de la casa-habitación o con amigos y familiares. El consumo religioso se da tanto en los rituales católicos como en las propias ceremonias de un pueblo (petición de lluvia, ceremonias de curación, etc.). Como cada comunidad tiene innumerables fiestas a lo largo del año, sería virtualmente imposible mencionarlas todas, pero sí cabe destacar en particular y de manera primordial las más generalizadas en nuestro país, sobre todo en zonas indígenas o rurales, como las fiestas de muertos (de más importancia para los indígenas, por ejemplo, que las fiestas de Navidad o de fin de año), las celebraciones de los santos patrones del pueblo o las mayordomías, que son fiestas que se encargan por elección a una persona (mayordomo), quien se ve obligado a sufragar enormes gastos para la misma, y que incluyen, desde luego, bebidas sobre todo alcohólicas, tanto tradicionales no-comerciales como aquellas que pueden comprarse fácilmente.

La primera bebida que al parecer se conoció en México fue el *octli* o *pulque*, cuyo uso actual se encuentra bastante generalizado, sobre todo en las áreas geográficas en donde se localiza el maguey, que es de donde se obtiene este producto. Se utilizaba básicamente de manera religiosa, ritual o medicinal; acerca de ello hay múltiples referencias en los códices y en diversos libros sobre la historia antigua de nuestro país, como en los de Clavijero, Chavero, Robelo,

² Para mayor información, consultar el artículo de Luis Berruecos, noviembre de 1994: 50-84.

Benavente, Sahagún, Torquemada y otros. Su conocimiento se remonta a varios siglos atrás de nuestra historia.

Con la llegada de los españoles se empezaron a cultivar, sobre todo por los franciscanos en las Californias, los primeros sarmientos para la producción de uva; incluso en los albores de la Colonia se intentó la producción de cerveza con base en el trigo y la cebada, lo cual no prosperó comercialmente hasta fines del siglo pasado, en especial en el norte del país y muy en particular en Monterrey, ciudad que creció grandemente gracias a esta industria que incluye otras no menos importantes como las del vidrio, la hojalata, la lámina, el corcho, el transporte y la mercadotecnia y publicidad. Si bien no hay evidencias en contra, el tequila y el mezcal empezaron a elaborarse en épocas tempranas, aunque su producción en serie se remonta a mediados del siglo XVIII y hasta la fecha. También en la Colonia se introdujeron en nuestro país los destilados producidos en alambiques, de entre los cuales cabe resaltar en particular el brandy: se trata ahora de una famosa bebida especialmente a partir de que a alguien se le ocurrió que podía mezclarse con bebidas gaseosas (los franceses consideran un “crimen” mezclar productos de uva con refrescos), lo que lo ha convertido en uno de los productos de mayor venta en algunas zonas del país, desplazando incluso a la cerveza. En Europa, aún a la fecha y con honrosas excepciones por su alta calidad, se sigue considerando al brandy como un coñac de mala calidad, básicamente porque se usa una uva de menor calidad que la de la región que le dio el nombre (Coñac): quizá por ello no tuvo el éxito que le esperaba en nuestro país.

Básicamente dentro de las bebidas fermentadas las más conocidas son los vinos en sus diversas variedades, que cronológicamente en la historia parecen ser las primeras que se fabricaron presumiblemente en Medio Oriente y la zona mediterránea, así como la cerveza, descubierta hace más de ocho mil años por los egipcios y los babilonios, mismos que elaboraban ocho distintos tipos usando, entre otras, la técnica de la fermentación del pan. Tanto las bebidas alcohólicas como las no-alcohólicas de producción casera y uso ritual, religioso o doméstico, es factible encontrarlas en diversas regiones del país, aunque con diferentes técnicas de elaboración o nombres particulares: por ejemplo, el aguardiente, el pulque, el ponche o el rompopo son bastante comunes en toda la República, aunque su forma de preparación y sus nombres cambian de región en región. Lo mismo sucede con las bebidas no alcohólicas como las aguas frescas, los atoles, chocolates, licuados, “pollas” o, incluso, el café,

los cuales en ocasiones se preparan de manera diferente y llevan, por tanto, el nombre de quien inventó la combinación o del lugar donde se originó, o incluso a veces de alguna de las sustancias predominantes para su elaboración. Sería imposible explicar el significado lingüístico de cada uno de los nombres indígenas de estas bebidas, pero baste decir que sí lo tienen y que, por lo general, se deriva de la sustancia más importante utilizada en su elaboración.

También hay que destacar las bebidas que no se originaron en nuestro país pero que tienen cierta aceptación en algunos sectores de la sociedad dependiendo, más que nada, de su costo y de la habituación que a ellas se tenga por su distribución, costumbre étnica o incluso publicidad: nos referimos, en concreto, al whisky, el brandy (del cual ya hicimos mención), el vodka y la ginebra, originalmente europeas, o al ron, que tiene un origen eminentemente americano. Asimismo, existen múltiples bebidas destiladas: las hay para antes (aperitivos) o para después de comer (digestivos) y de otros tipos. Las combinaciones de estas bebidas con jugos, frutas y sustancias diversas son casi infinitas.

Patrones de consumo de alcohol en la población indígena mexicana

Hoy en día los patrones de consumo de alcohol entre las culturas indígenas muestran importantes variaciones que oscilan desde una completa integración del alcohol en todos los aspectos de su vida —como sucede con los Chamula de Chiapas (Bunzel, 1940)— y el uso restringido a ciertas ocasiones entre los Rarámuri o Tarahumaras de Chihuahua (Kennedy, 1963), hasta la diferencia de la abstinencia entre aquellos que han adoptado las religiones protestantes, comparados con los miembros de las mismas etnias que permanecen católicos.

Los patrones de consumo típicos del México actual en varones urbanos son el moderado alto (consumo mensual con cinco copas o más por ocasión, que abarca 16.9% de esta población) y el consuetudinario (consumo de cinco copas o más al menos una vez por semana que comprende 12.4%), en tanto que entre las mujeres es más frecuente el consumo mensual con menos de cinco copas por ocasión, que corresponde a 4.8% de esa población; asimismo, cabe hacer mención que el segundo patrón de consumo fue el moderado alto con 2.7% de las mujeres adultas urbanas que consumen bajo este patrón.

El número total de bebedoras, de bebedoras consuetudinarias y de mujeres que cumplieron con el criterio de

dependencia en los doce meses previos a la aplicación de diversas encuestas, muestra que entre la población femenina se mantuvo estable con 45% de la población en 1998 y 43% en 2002, 0.8% y 0.7% de bebedoras consuetudinarias y 1% y 0.7% con dependencia. A pesar de lo anterior, se observó un aumento en el número de bebedoras moderadas altas (de 2.6 % a 3.7%). En la población masculina el número de personas que cumplieron con el criterio de dependencia se mantiene estable en las dos últimas encuestas realizadas: 9.6 y 9.3% respectivamente (Secretaría de Salud [SSA], 1988, 1998, 2002).

Los estudios transculturales que han compartido metodologías similares en México y Estados Unidos reportan que en el primer país se tienen tasas más bajas de dependencia (8% en comparación con 18% en la población norteamericana [Vega *et al.*, 1998]), tasas más altas de consumo poco frecuente y de grandes cantidades (24% y 6%) y tasas menores de consumo frecuente de bajas cantidades (3% y 12%) (Caetano y Medina-Mora, 1988); y se observan también tasas más altas de ingreso a salas de urgencia con niveles positivos de alcohol en sangre (21% y 11%) (Cherpitel *et al.*, 1993), sugiriendo que en México una proporción importante de los problemas que se derivan del abuso de alcohol son resultado de prácticas inadecuadas en personas no dependientes (Borges *et al.*, 1999).

Comparaciones internacionales también ubican a México en los primeros lugares de mortalidad por cirrosis hepática en el mundo con tasas de 22 muertes por 100,000 habitantes (SSA, 1970 y 1998).

Al ajustar la pirámide poblacional mexicana a la de la Comunidad Económica Europea, con el fin de poder comparar tasas de mortalidad evitando el sesgo producto de una población mexicana más joven y por tanto con menos riesgo de morir por una enfermedad crónica, la mortalidad por esta causa alcanza una tasa de 48.6 muertes por 100,000 mil habitantes, superior a la observada en Francia o en Estados Unidos de 17 y 11.6 por 100,000 habitantes respectivamente (Edwards *et al.*, 1994).

Si bien la sobremortalidad en nuestro país puede estar asociada con otros riesgos ligados a infecciones hepáticas o deficiencias nutricionales, es un hecho que la mortalidad por cirrosis debido al abuso de alcohol se encuentra en ascenso. En los hombres creció 72% entre 1970 y 1995 y presentó un aumento de 13% para las mujeres. Durante el mismo periodo, la mortalidad por cirrosis hepática asociada a otras causas disminuyó 33% para los hombres y 20% para las mujeres (SSA, 1970 y 1998).

Las variaciones en los diferentes estados de la República son considerables con oscilaciones de 6.78 por 100,000 habitantes para el estado de Durango, a 44.19 por 100,000 habitantes para el de Hidalgo, que, por cierto, tiene las tasas más altas (SSA, 1970 y 1998). De hecho, la sobremortalidad por cirrosis se localiza en la parte central del país, en los estados de México, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala, que contienen altos porcentajes de población indígena. La tasa de mortalidad por esta enfermedad en el Valle del Mezquital, habitada por etnias otomías, se ha estimado en 140 por 100,000 habitantes. Esta observación ha llevado a la hipótesis de la concurrencia de otros factores de riesgo relacionados con factores genéticos nutricionales o daño al hígado (Narro-Robles *et al.*, 1992).

A pesar de la riqueza de información, poco se ha profundizado en el estudio del uso y abuso del alcohol y el alcoholismo y sus implicaciones actuales en comunidades indígenas, por lo que carecemos, por ejemplo, de cifras precisas entre estas poblaciones sobre cirrosis hepática por consumo exagerado de alcohol. Por lo anterior, sería deseable realizar más investigaciones sobre los efectos del consumo inmoderado en estas poblaciones marginadas, para estar en condiciones de diseñar programas preventivos acordes a su situación cultural.

Para el año de 2006 se observa que esas metas no se cumplieron ni se contempló su inclusión en nuevos planes de gobierno sucesivos. Hacemos el anterior razonamiento en virtud de que cada cambio de administración pública se solicitan a la comunidad científica proyectos, ideas, planes y programas para incorporarlos a un Plan Nacional de Desarrollo, el cual, a final de cuentas, no se cumple por falta de voluntad política, de recursos económicos o de presiones de diversos grupos sociales.

El ingenio del hombre es infinito para contender con el problema de la satisfacción de la sed. Aparte del agua, ha descubierto a lo largo de los siglos infinidad de bebidas, tanto alcohólicas como sin etanol. En este trabajo abordamos en principio el problema del consumo de alcohol y el alcoholismo en México que, como se deriva de la información proporcionada, va en aumento y constituye sin duda alguna un grave problema de salud pública.

Cabría entonces preguntarse si de verdad hay voluntad política para atender este problema de magnitudes insospechadas que afecta a toda la sociedad. Planes van y vienen, se inventan campañas sin resultados concretos que gastan más en su propia publicidad que en la atención del problema; se hacen apologías y se dedican días al problema

del tabaco o de otras drogas; se instrumentan congresos e interminables reuniones de comités de expertos de toda índole; los investigadores publican algunos resultados con los magros recursos con los que cuentan para su tarea; sin embargo, a la par continúan los actos de violencia intrafamiliar, los accidentes de trabajo, los suicidios y homicidios, las pérdidas económicas mayores y todo tipo de situaciones que podrían, si no eliminarse completamente, cuando menos abatirse o prevenirse de alguna forma si existiera conciencia del problema en las autoridades, voluntad de acción y modificación de leyes obsoletas o que no se aplican.

En cuanto a las etnias mexicanas, estamos ante un panorama complejo por su pluralidad y por la situación social, económica y política que viven dichas poblaciones, mismas que, entre otros males, tienen el grave problema del consumo exagerado de alcohol y la falta de atención gubernamental, lo cual complica el estado de las cosas, sobre todo si tomamos en cuenta que, como se mencionó, además de las bebidas comerciales las etnias mexicanas producen al menos 172 fermentadas, de las cuales 87% lo constituyen bebidas con contenido alcohólico, y solamente 13% no contienen esta sustancia que altera el sistema nervioso central y que, al ser una droga, lo deprime, desinhibiendo al sujeto y permitiendo la liberación de sus impulsos reprimidos, constituyendo quizá una de las poderosas razones por las cuales se explica que el hombre consuma alcohol desde siempre.

Las consecuencias del consumo de alcohol y el alcoholismo, si bien son graves problemas de salud pública en los núcleos urbanos, lo son más aún en regiones rurales e indígenas que no cuentan con acceso directo a los servicios de salud y otros apoyos. Por ello es urgente realizar más investigaciones sobre los patrones de consumo en zonas indígenas y sus repercusiones en los ámbitos individual, familiar, social y laboral, que permitan el diseño de mejores estrategias para atender a la población ya enferma y prevenir que el mal siga creciendo.

Para concluir, es importante mencionar que son muchos los problemas que aquejan desde hace varias decenas de años a los indígenas mexicanos: salud, educación, vivienda, alimentación, empleo, comunicaciones, en fin, mejores condiciones de vida; a esto hay que añadir el alto consumo de alcohol en estas comunidades, reportado por no muchos estudios al respecto, por lo cual resulta paradójico que, habiendo fundado un gran país, sus descendientes sean los que peor viven actualmente dentro de la estructura social

y económica, a pesar de los diversos movimientos armados que buscaban, y que continúan haciéndolo, reivindicar sus derechos.

Cabe resaltar que la situación actual de los diez o más millones de indígenas de México —aunque los censos indiquen una cifra mucho menor— es verdaderamente preocupante. Por ello no sorprende que en Chiapas haya habido un levantamiento en donde casi el cien por ciento de las peticiones que se hicieron recayeran justamente dentro de las carencias señaladas.

Como ciudadanos mexicanos, como aportadores de impuestos —aunque sea de manera indirecta, puesto que al comprar cualquier producto que incluya impuestos federales o locales están contribuyendo a la riqueza del erario fiscal—, los indígenas también tienen derechos, merecen ser tratados como cualquier ciudadano y hasta ahora no se les ha escuchado.

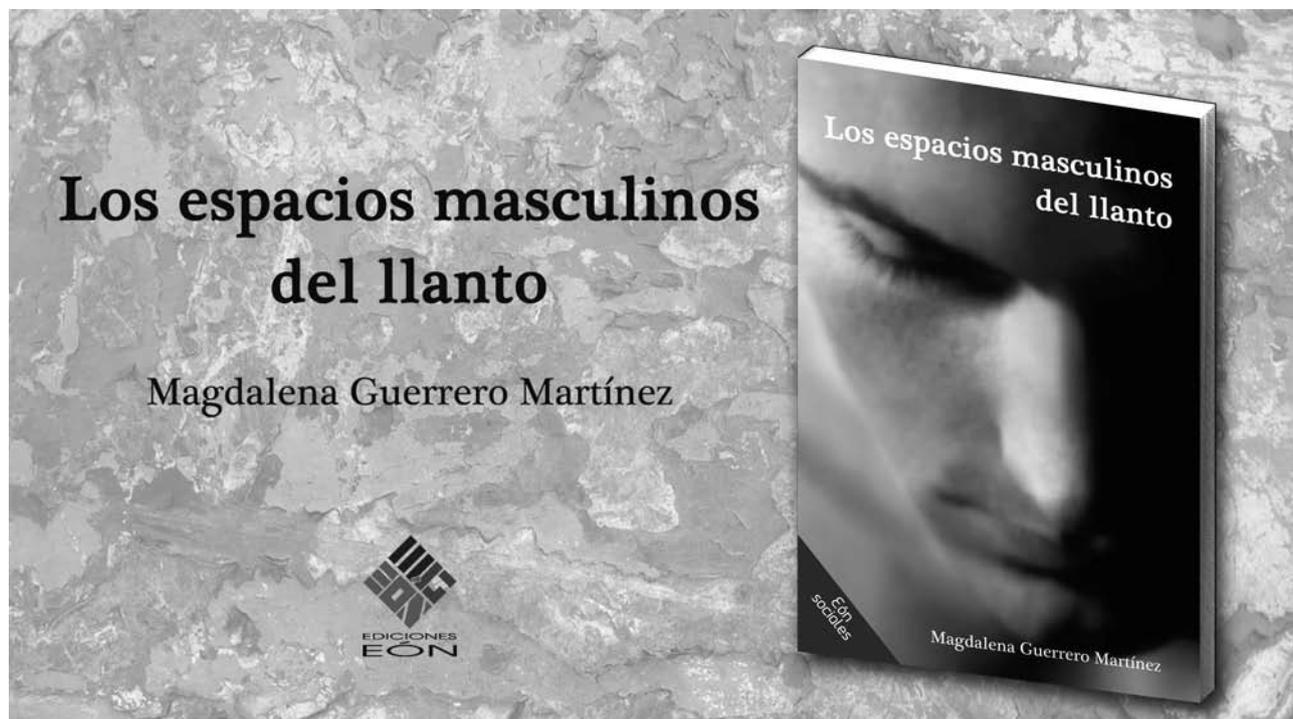
Recientemente se ha puesto de moda el tema de los derechos humanos: como seres racionales que son los indígenas también los tiene; no obstante, en muchas ocasiones se lee en la prensa cómo éstos son pisoteados constantemente, sobre todo por agencias del sector judicial que, aprovechándose de su poco conocimiento de la lengua oficial, que no es la de ellos, los someten a una cantidad de arbitrariedades inimaginables.

Ya es hora de que el gobierno de la República preste atención a este importante sector de la población mexicana no sólo en gratitud a los descendientes de nuestros antepasados, cuyas grandes culturas florecieron en nuestro país y que son objeto ahora de la admiración de propios y extraños, sino también en razón del derecho que como mexicanos tienen de disfrutar de una mejor vida.

Referencias

- Berruecos, L. (1988). "Aspectos culturales del consumo del alcohol en México". En Gilbert, M. J. (ed.), *Alcohol Consumption Among Mexicans and Mexican-Americans: A Binational Perspective* (85-102). University of California at Los Angeles: Spanish Speaking Mental Health Research Center.
- Berruecos, L. (noviembre de 1994). "Bebidas y licores de hoy". *Bebidas Nacionales. Guía México Desconocido*, (18), 50-84. Reimpreso en "Unicornio: Suplemento Científico y Cultural" de *Por Esto*, 12(619), 3-6.
- Borges, G., Cherpitel, C., Medina-Mora, M. E., Mondragón, L. y Casavuevas, L. (1999). "Alcohol Consumption in ER

- Patients and the General Population". *Alcoholism, Clinical and Experimental Research*, 22, 1986-1991.
- Bunzel, R. (1940). "The Role of Alcoholism in Two Central American Cultures". *Psychiatry*, (3), 361-387.
- Caetano, R. y Medina-Mora, M. E. (1988). "Acculturation and Drinking among People of Mexican Descent in Mexico and the United States". *Journal of Studies on Alcohol*, 49(5), 462-471.
- Cherpitel, Ch., Parés A., Rodes, J. y Rosovsky, H. (1993). "Drinking in the Injury Event: A Comparison of Emergency Room Populations in the US, Mexico and Spain". *International Journal of Addictions*, 28, 931-943.
- Corcuera de Mancera, S. (1991). *El Fraile, el indio y el pulque. Evangelización y embriaguez en la Nueva España (1523-1548)*. México: FCE.
- Edwards, G., Anderson, P., Babor, T. F., Casswell, S. et al. (1994). *Alcohol Policy and the Public Good*. Londres: Oxford University Press.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1990). *Censo General de Población*. México: Autor.
- Kennedy, J. G. (1963). "Tegüino Complex: The Role of Beer in Tarahumara Culture". *American Anthropologist*, (65), 620-640.
- Manrique Castañeda, L. (1994). *La población indígena mexicana*. México: INEGI.
- Narro-Robles, J., Gutiérrez, A., López-Cervantes, M., Phil, M., Borges, G. y Rosovsky, H. (1992). "La mortalidad por cirrosis hepática en México II. Exceso de mortalidad y consumo de pulque". *Salud Pública de México*, 34(4), 388-405.
- Rojas, G. F. (1942). "Estudio histórico-etnográfico del alcoholismo entre indios de México". *Revista Mexicana de Sociología*, IV(2), 111-125.
- Secretaría de Salud (SSA) (1970 y 1998). *Tabulación sobre defunciones, 1970 y 1998*. Dirección General de Estadística e Informática.
- Secretaría de Salud (SSA) (1988, 1998, 2002). *Encuestas Nacionales de Adicciones, Alcohol*. México: Dirección General de Epidemiología/Instituto Nacional de Psiquiatría/Consejo Nacional contra las Adicciones.
- Taylor, W. B. (1979). *Drinking, Homicide and Rebellion in Colonial Mexican Villages*. California: Stanford University Press.
- Vega, W., Kolody, B., Aguilar-Gaxiola, S., Alderete, E., Catalano, R. y Caraveo, J. (1998). "Lifetime Prevalence of DSM-III-R Psychiatric Disorders Among Urban and Rural Mexican Americans in California". *Arch Gen Psychiatry*, 55, 771-778.



La protección de la salud y la seguridad en el trabajo como derechos humanos

Karina Trejo Sánchez*

El presente trabajo tiene como finalidad argumentar sobre la pertinencia de consagrar la protección de la salud y la seguridad en el trabajo como derechos humanos en nuestra norma fundamental. Ello, en virtud de la relevancia que cobran tanto la salud como la seguridad en el ejercicio laboral. La salud, en sí misma, es un elemento vital para cualquier individuo. Este hecho se puede advertir en diversos aspectos de la cotidianidad, toda vez que aquélla es necesaria para la realización de múltiples actividades del ser humano que le permiten desarrollarse a cabalidad, entre las cuales se encuentra el trabajo, mismo que, al representar uno de los pilares fundamentales de la dignidad humana, debe ser efectuado en las máximas condiciones de seguridad.

La salud es un valor que, sumado a otros, condiciona un bienestar general (Roccati Velásquez, septiembre-octubre 1996: 400). Así, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Constitución de la Organización Mundial de la Salud), aquélla no solamente es la ausencia de afecciones o enfermedades, sino un estado de completo bienestar físico, mental y social.

Dicho bienestar coloca a los individuos en igualdad de circunstancias para la consecución de sus metas. Por tanto, “la salud es un bien vital,

que además de ser un bien biológico para que el individuo pueda desarrollarse de manera armónica, física y mentalmente, también es un bien social y cultural imprescindible para la convivencia humana en sociedad” (septiembre-octubre 1996: 400).

Una persona sana está en posibilidad de desarrollarse y con ello, contribuir al progreso de la sociedad; por ende, “la salud constituye parte del capital humano que determina la viabilidad y calidad de supervivencia de un país” (Fischer, Dornbusch y Schmalensee, 1992: 2).

De ahí que la OMS (Constitución de la Organización Mundial de la Salud) considere el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr como uno de los derechos fundamentales de

todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

Por su parte, la seguridad humana implica “la protección de las libertades vitales, incluyendo la seguridad frente a amenazas graves y generalizadas de tipo ambiental, económico, alimentario, sanitario, personal y político” (<<http://www.ilo.org//thesaurus/defaultes.asp>>).

Un trabajador es susceptible a amenazas de tipo ambiental en su centro de empleo, por lo cual su seguridad en el trabajo debe estar plenamente garantizada. Ésta ha sido definida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “la protección de las vidas y el bienestar físico de los trabajadores mediante la eliminación o control de

* Profesora-Investigadora del Departamento de Estudios Institucionales, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Cuajimalpa.

los riesgos en el ambiente de trabajo o en el sistema de trabajo en el que operan los trabajadores” (<<http://www.ilo.org//thesaurus/defaultes.asp>>).

Ante tal definición, el concepto de riesgos de trabajo toma vital trascendencia para poder explicar el alcance de la salud ocupacional. Al respecto, en materia de seguridad social puede distinguirse entre dos tipos de riesgos: genéricos y específicos. Los primeros son aquellos a los que está expuesta toda persona, mientras que los segundos sólo son pensables respecto de los trabajadores. Dentro de este último grupo se encuentran la enfermedad profesional y el riesgo de accidente de trabajo (Alonso Olea, 1981: 338).

También se ha señalado que los riesgos de trabajo pueden entenderse de dos formas muy distintas a las concebidas por la ley en comento: por un lado, pueden definirse como aquellos elementos físicos, químicos o mecánicos presentes en el ambiente laboral (tradicionalmente se les ha llamado factores o agentes); por otro, pueden entenderse como la posibilidad o probabilidad de ser lesionado, afectado o dañado por uno de esos agentes (Noriega Elío, 1989: 5-12).

En este contexto, la seguridad e higiene ocupacional “tiene[n] la misión de prevenir y evitar que ocurran las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo, ya sean éstos físicos o mentales, sin importar qué los ocasiona” (Morán de Gómez, 2008: 150).

Régimen jurídico de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política, como eje rector de nuestro sistema jurídico, consagra ciertas obligaciones para los patrones en materia de protección a la salud y seguridad en el trabajo: cumplir los mandamientos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de sus establecimientos; asumir las medidas apropiadas para prevenir accidentes, y organizar el trabajo de tal manera que resulte la mayor garantía para la salud de los trabajadores. Esto a fin de responsabilizarlos por los accidentes y enfermedades profesionales de los trabajadores.

Lo anterior se encuentra asentado en las fracciones XIV y XV del Apartado A de su Artículo 123:

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de

los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

No obstante lo anterior, nuestra Carta Magna no consagra el reconocimiento de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo como un derecho humano.

Convenios internacionales

Las principales disposiciones internacionales en materia de protección de la salud y seguridad laboral se encuentran contenidas en diversos convenios suscritos por México y la Organización Internacional del Trabajo. “Los convenios y recomendaciones de la Organización internacional del Trabajo (OIT) contienen los principios rectores y las normas internacionales –convenios y recomendaciones– sobre derechos laborales y de seguridad social” (Sánchez Castañeda, 2006: 157). Así, México ha ratificado 67 convenios, elaborados por dicha Organización, los cuales prevén tales derechos en favor de los trabajadores (<http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/convenios_ratificados.htm>).

En el presente apartado sólo daremos cuenta del objetivo principal de los instrumentos internacionales en materia de salud y seguridad laboral ratificados por nuestro país.

- Convenio 12 de la OIT, relativo a la indemnización por accidentes del trabajo en la agricultura. En términos del Artículo 1, todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que lo ratifique se obliga a extender a todos los asalariados agrícolas el beneficio de las leyes

y reglamentos que tengan por objeto indemnizar a las víctimas de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo o durante la ejecución del mismo.

- Convenio 14 de la OIT, sobre el descanso semanal (industria). El Artículo 2, Punto 1 señala que todo el personal empleado en cualquier empresa industrial, pública o privada, o en sus dependencias, deberá disfrutar, en el curso de cada periodo de siete días, de un descanso que comprenda como mínimo veinticuatro horas consecutivas.
- Convenio 16 de la OIT, relativo al examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques. Conforme al Artículo 2, las personas menores de 18 años no podrán ser empleadas a bordo, salvo en los buques en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, sin previa presentación de un certificado médico que pruebe su aptitud para dicho trabajo, firmado por un médico reconocido por la autoridad competente.
- Convenio 17 de la OIT, relativo a la indemnización por accidentes de trabajo. De acuerdo con el Artículo 1, todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente convenio se obliga a garantizar a las víctimas de accidentes del trabajo, o a sus derechohabientes, una indemnización.
- Convenio 19 de la OIT, relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo. En el Artículo 1 se establece que todo miembro se obliga a conceder a los nacionales de cualquier otro miembro, y que fueren víctimas de accidentes del trabajo ocurridos en el territorio de aquél, o a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo. Conforme al Punto 2 de dicho precepto, esta igualdad de trato será otorgada a los trabajadores extranjeros y a sus derechohabientes sin ninguna condición de residencia. Sin embargo, en lo que se refiere a los pagos que un miembro, o sus nacionales, tengan que hacer fuera de su propio territorio en virtud de este principio, las disposiciones que hayan de tomarse se regirán, si fuere necesario, por acuerdos especiales celebrados con los miembros interesados.
- Convenio 42 de la OIT, relativo a la indemnización por enfermedades profesionales. En el Punto 1 del Artículo 1 se señala que todo miembro se obliga a garantizar a las víctimas de enfermedades profesionales o a sus derechohabientes una indemnización basada en los principios generales de su legislación nacional sobre la indemnización por accidentes del trabajo. Asimismo, el punto 2 refiere que la tasa de esta indemnización no será inferior a la que establezca la legislación nacional por el daño resultante de los accidentes del trabajo. A reserva de esta disposición, cada miembro quedará en libertad de adoptar las modificaciones y adaptaciones que estime oportunas, al determinar en su legislación nacional las condiciones que han de regular el pago de la indemnización por enfermedades profesionales y al aplicar a las mismas su legislación sobre la indemnización por accidentes del trabajo.
- Convenio 55 de la OIT, relativo a las obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte de la gente del mar. Conforme el Punto 1 del Artículo 2, las obligaciones del armador deberán cubrir los riesgos: de enfermedad o accidente ocurridos en el periodo que transcurra entre la fecha estipulada en el contrato, de enrolamiento para el comienzo del servicio y la terminación del contrato; y, de muerte que resulte de cualquier enfermedad o accidente.
- Convenio 102 de la OIT, relativo a la norma mínima de la seguridad social. Conforme a los artículos 7, 13, 19, 25, 31, 39, 46, 53 y 59, todo miembro deberá garantizar a las personas protegidas las siguientes concesiones, cuando su estado lo requiera: de asistencia médica, de carácter preventivo o curativo, así como prestaciones monetarias de enfermedad a las personas protegidas, de desempleo, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.
- Convenio 115 de la OIT, relativo a la protección de los trabajadores contra radiaciones ionizantes. El Artículo 5 establece que no deberá escatimarse ningún esfuerzo para reducir al nivel más bajo posible la exposición de los trabajadores a radiaciones ionizantes, y todas las partes interesadas deberán evitar toda exposición inútil. De igual forma, el Artículo 12 señala que todos los trabajadores directamente ocupados en trabajos bajo radiaciones deberán someterse a examen médico apropiado, antes o poco después de la ocupación en tales trabajos, y someterse ulteriormente a exámenes médicos en intervalos apropiados.
- Convenio 120 de la OIT, relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas. Conforme a los artículos del 7 al 19, todos los locales utilizados por los trabajadores y los equipos de tales locales deberán ser mantenidos en buen estado de conservación y de limpieza; tener

suficiente y adecuada ventilación natural o artificial, o ambas a la vez, que provean a dichos locales de aire puro o purificado; estar iluminados de manera suficiente y apropiada. Los lugares de trabajo tendrán, dentro de lo posible, luz natural; mantener la temperatura más agradable y estable que permitan las circunstancias; estarán instalados de manera que no se produzca un efecto nocivo para la salud de los trabajadores; se deberá poner a disposición de los trabajadores, en cantidad suficiente, agua potable o cualquier otra bebida sana; deberán existir instalaciones para lavarse e instalaciones sanitarias, apropiadas y en número suficiente, que serán mantenidas en condiciones satisfactorias; poner asientos adecuados y en número suficiente a disposición de los trabajadores, y éstos deberán tener la posibilidad de utilizarlos en una medida razonable; para que los trabajadores puedan cambiarse de ropa, dejar las prendas que no vistan durante el trabajo y ponerlas a secar, deberán proporcionarse instalaciones adecuadas y mantenerlas en condiciones satisfactorias. Los locales subterráneos y los locales sin ventanas en los que se efectúe regularmente un trabajo deberán ajustarse a normas de higiene adecuadas. Los trabajadores deberán estar protegidos, por medidas adecuadas y de posible aplicación, contra las sustancias o los procedimientos incómodos, insalubres o tóxicos, o nocivos por cualquier razón que sea. La autoridad competente prescribirá, cuando la naturaleza del trabajo lo exija, la utilización de equipos de protección personal. Deberán ser reducidos con medidas apropiadas y practicables y en todo lo que sea posible los ruidos y las vibraciones que puedan producir efectos nocivos en los trabajadores.

Todo establecimiento, institución, servicio administrativo, o secciones de ellos a que se aplique el presente convenio deberá poseer, según su importancia y según los riesgos previsibles, lo siguiente: a) una enfermería o un puesto de primeros auxilios propio; b) una enfermería o un puesto de primeros auxilios común con otros establecimientos, instituciones, servicios administrativos, o sus secciones, o c) uno o varios botiquines, cajas o estuches de primeros auxilios.

Ley Federal del Trabajo

La *Ley Federal del Trabajo* de nuestro país en su Artículo 473 define los riesgos de trabajo como “los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo”. Tal definición implica

que la norma en comento regula los riesgos laborales como sinónimos de accidentes y enfermedades de trabajo.

El Artículo 474 de dicha ley considera los accidentes de trabajo como: “toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste. Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél”.

Por su parte, el Artículo 475 del ordenamiento en cita señala que la enfermedad de trabajo es: “todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios”.

Reglamento federal de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo

El 21 de enero de 1997 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el *Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo*, cuyo objetivo es establecer las medidas necesarias de prevención de los accidentes y enfermedades de trabajo, tendientes a lograr que la prestación del trabajo se desarrolle en condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente adecuados para los trabajadores, conforme a lo dispuesto en la *Ley Federal del Trabajo*.

Reglamento general para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral

El 6 de julio de 1998 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral* con el objeto de reglamentar la *Ley Federal del Trabajo* en relación con el procedimiento y la forma de ejercicio para la práctica de visitas de inspección y la aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral, en los centros de trabajo a los que se refiere este reglamento. Su aplicación corresponde tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como a las autoridades de las entidades federativas y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Normas Oficiales Mexicanas

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha incorporado diversas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) al marco

jurídico laboral en el tópico de salud y seguridad en el trabajo.

Así, según la Fracción XI del Artículo 3° de la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN)*, una norma oficial mexicana es:

[...] la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquéllas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

Dicho Artículo 40 señala como finalidades de las NOM, las siguientes:

- Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales.
- Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales.
- Las características y/o especificaciones que deban reunir los servicios cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal o el medio ambiente general y laboral o cuando se trate de la prestación de servicios de forma generalizada para el consumidor.
- Las características y/o especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad.
- Las especificaciones y/o procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente.

A partir de 1993 se crearon las Normas Oficiales Mexicanas (<<http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/>

marco_juridico/noms.htm>) en materia de condiciones de trabajo y salud laboral (véase el Anexo).

La protección de la salud y la seguridad en el trabajo como un derecho humano

Para estar en posibilidad de ponderar la conveniencia de que la protección de la salud y la seguridad en el trabajo gocen del reconocimiento constitucional de derecho humano, es menester resaltar algunas ideas básicas sobre el fundamento y la naturaleza de los derechos humanos. Éstos “se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre que se traducen en el respeto de su vida, dignidad y libertad en su dimensión de persona o ente autoteleológico” (Burgo Orihuela, 1995: 55).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha señalado que los derechos humanos son aquellas condiciones de la existencia que nos permiten desenvolver y utilizar plenamente nuestros dotes de inteligencia y de conciencia como seres humanos y satisfacer nuestras necesidades espirituales. Son fundamentales a nuestra naturaleza; sin ellos, no podemos vivir como seres humanos (Servicio de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995: 3).

Así, uno de los fundamentos de tales derechos es la condición del hombre como ser humano. En esta tónica, se ha señalado que los llamados derechos del hombre son

[...] aquellos derechos fundamentales de la persona humana –considerada tanto en su aspecto individual como comunitario– que corresponden a éste por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder y autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común (Castán Tobeñas, 1976: 13-14).

En alcance a la idea referida, se puede establecer que aun cuando los derechos humanos son parte de la esencia humana, es necesario que sean aceptados, estatuidos y obedecidos por las instituciones estatales.

Lo anterior en virtud de que “en la cuestión de los derechos humanos, de su reconocimiento, vigencia y eficacia, guarda una relación indisoluble con el tipo de universo institucional en que el individuo debe desenvolverse” (Cerdas, 1994: 307). De ahí que sea sustancial que su existencia y cumplimiento sea garantizado plenamente dentro del orden jurídico. Porque lejos de nacer de una

concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados por ésta al ser derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; son derechos que le son inherentes (Truyol y Sierra, 1979: 11).

En tal entendido, los derechos humanos se pueden conceptualizar como

[...] la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a su igualdad, a su participación política y social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción (Bidart Campos, 1989: 233).

Y no obstante que la protección de la salud y la seguridad en el trabajo representan un elemento total para el desarrollo integral de un individuo, y que diversos ordenamientos de nuestro sistema jurídico las regulan, nuestra Constitución Política, como norma garante de los derechos fundamentales de los individuos, no contiene una declaración expresa de su reconocimiento como un derecho humano.

El Estado, a través de la Constitución, tiene el deber de proteger todos los derechos humanos a fin de que prevalezca el Estado de derecho. “Las libertades formales tienen que transformarse en libertades reales, para que la libertad no quede insularizada en favor de algunos, sino que circule en toda la sociedad con disponibilidad de acceso y disfrute de todos sus integrantes” (Bidart Campos, Germán, 1988: 33).

A manera de conclusión

Aun cuando los derechos humanos se adviertan como inherentes a la naturaleza humana, es menester que las instituciones jurídicas les otorguen un reconocimiento pleno, toda vez que a través de éste se garantizará su observancia. Al ser la Constitución Política la norma fundante de nuestro sistema jurídico, es trascendente que ésta reconozca como derecho humano la protección de la salud y la seguridad en el trabajo, a fin de que la esfera de estos derechos sea respetada, y con ello, se garantice un adecuado ejercicio del poder público.

La protección de la salud y la seguridad en el trabajo constituyen aspectos elementales para el desenvolvimiento del hombre. Esto toda vez que es inherente a su esencia contar con un medio de subsistencia, el cual se actualiza, en la gran mayoría de los casos, con el trabajo; por tanto, éste debe realizarse en las máximas condiciones de garantía de protección de la vida y de la salud de los trabajadores.

Referencias

- Alonso Olea, M. (1981). *Fuentes de la relación laboral y criterios de aplicación*. Madrid: Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social.
- Bidart Campos, Germán (1988). *Los equilibrios de la libertad*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, Germán (1989). *Teoría general de los derechos humanos*. México: IJ-UNAM.
- Burgoa Orihuela, Ignacio (1995). *Las Garantías Individuales*. México: Porrúa.
- Castán Tobeñas, José (1976). *Los derechos del hombre*. Madrid: Reus.
- Cerdas, Rodolfo (1994), “Democracia y derechos humanos”. En *Estudios de derechos humanos, Tomo 1*. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Fischer, Stanley, Dornbusch, Rudiger y Schmalense, Richard (1992). *Economía*. México: McGraw-Hill.
- Morán de Gómez, Carolina (2008). “El derecho del trabajo y su vinculación con la seguridad e higiene ocupacional”. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 7. México: IJ-UNAM.
- Noriega Elío, Mariano (1989). “El trabajo, sus riesgos y la salud”. En *En defensa de la salud en el trabajo*. México: SITUAM.
- Roccati Velásquez, Mireille (septiembre-octubre de 1996). “Los derechos humanos y el derecho a la protección de la salud en el Estado de México”. *Revista Derechos Humanos, Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 21, México: CDHEM.
- Sánchez Castañeda, Alfredo (2006). *Transformaciones del derecho del trabajo*. México: IJ-UNAM.
- Servicio de Información Pública de las Naciones Unidas (1995). *Preguntas y respuestas sobre derechos humanos*, [folleto]. ONU.
- Truyol y Sierra, Antonio (1979). *Los derechos humanos*. Madrid: Tecnos.

Legislativas

Constitución de la Organización Mundial de la Salud.
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Ley Federal del Trabajo.
 Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
 Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo.
 Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.

Electrónicas

<<http://www.ilo.org/thesaurus/defaultes.asp>>.
 <http://www.stps.gob.mx/01_oficina/03_cgai/convenios_ratificados.htm>.
 <<http://www.stps.gob-mx/bp/secciones/conoces/marco-juridico/noms.htm>>.

Anexo

Normas Oficiales Mexicanas en materia de condiciones de trabajo y salud laboral	
NOM	Objetivo
Norma Oficial Mexicana NOM-001-STPS-2008, Edificios, locales, instalaciones y áreas en los centros de trabajo-Condiciones de seguridad	Establece las condiciones de seguridad de los edificios, locales, instalaciones y áreas en los centros de trabajo para su adecuado funcionamiento y conservación, con la finalidad de prevenir riesgos a los trabajadores.
Norma Oficial Mexicana NOM-002-STPS-2010, Condiciones de seguridad-Prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo	Establece los requerimientos para la prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-003-STPS-1999, Actividades agrícolas-Uso de instrumentos fitosanitarios o plaguicidas o insumos de nutrición vegetal o fertilizantes-Condiciones de seguridad e higiene	Establece las condiciones de seguridad e higiene para prevenir los riesgos a los que están expuestos los trabajadores que desarrollan actividades agrícolas de almacenamiento, traslado y manejo de insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes. La presente Norma rige en todo el territorio nacional y aplica en los centros de trabajo donde se almacenen, trasladen o manejen insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes con motivo de la realización de actividades agrícolas.
Norma Oficial Mexicana NOM-004-STPS-1999, Sistemas de protección y dispositivos de seguridad en la maquinaria y equipos que se utilicen en los centros de trabajo	Establece las condiciones de seguridad y los sistemas de protección y dispositivos para prevenir y proteger a los trabajadores contra los riesgos de trabajo que generen la operación y mantenimiento de la maquinaria y equipo.
Norma Oficial Mexicana NOM-005-STPS-1998, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo para el manejo, transporte y almacenamiento de sustancias químicas peligrosas	Establece las condiciones de seguridad e higiene para el manejo, transporte e almacenamiento de sustancias químicas peligrosas, para prevenir y proteger la salud de los trabajadores y evitar daños al centro de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-006-STPS-2000, Manejo y almacenamiento de materiales-Condiciones y procedimientos de seguridad	Establece las condiciones y procedimientos de seguridad para evitar riesgos de trabajo ocasionados por el manejo de materiales en forma manual y mediante el uso de maquinaria. Rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo donde se realice manejo de materiales, de forma manual o con ayuda de maquinaria.
Norma Oficial Mexicana NOM-007-STPS-2000, Actividades agrícolas-Instalaciones, maquinaria, equipo y herramientas-Condiciones de seguridad	Establece las condiciones de seguridad con que deben contar las instalaciones, maquinaria, equipo y herramientas utilizadas en las actividades agrícolas para prevenir riesgos a los trabajadores.
Norma Oficial Mexicana NOM-008-STPS-2001, Actividades de aprovechamiento forestal maderable y de aserradero-Condiciones de seguridad e higiene	Establece los procedimientos de seguridad y las condiciones mínimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos a los que están expuestos los trabajadores y evitar daños a los centros de trabajo. Rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo donde se realicen actividades de aprovechamiento forestal maderable y de aserraderos, que incluye el derribar y trasladar los árboles al aserradero y, en éste, los procesos para la obtención de productos comercializables, incluyendo su cepillado y estufado, sin incluir procesos posteriores aplicables a estos productos.

(Continúa...)

NOM	Objetivo
Norma Oficial Mexicana NOM-009-STPS-2011, Condiciones de seguridad para realizar trabajos en altura	Establece los requerimientos mínimos de seguridad para la prevención de riesgos laborales por la realización de trabajos en altura.
Norma Oficial Mexicana NOM-010-STPS-1999, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral	Establece medidas para prevenir daños a la salud de los trabajadores expuestos a las sustancias químicas contaminantes del medio ambiente laboral, y establecer los límites máximos permisibles de exposición en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas que por sus propiedades, niveles de concentración y tiempo de exposición, sean capaces de contaminar el medio ambiente laboral y alterar la salud de los trabajadores.
Norma Oficial Mexicana NOM-011-STPS-2001, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido	Establece las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido que por sus características, niveles y tiempo de acción, sea capaz de alterar la salud de los trabajadores; los niveles y los tiempos máximos permisibles de exposición por jornada de trabajo, su correlación, y la implementación de un programa de conservación de la audición. Rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo en los que exista exposición del trabajador al ruido.
Norma Oficial Mexicana NOM-012-STPS-1999, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se produzcan, usen, manejen, almacenen o transporten fuentes de radiaciones ionizantes	Establece las condiciones de seguridad e higiene que se deben cumplir en los centros de trabajo para el reconocimiento, evaluación y control de los trabajadores ocupacionalmente expuestos a radiaciones ionizantes. Rige en todos los centros de trabajo del territorio nacional donde se produzcan, usen, manejen, almacenen o transporten fuentes de radiaciones ionizantes.
Norma Oficial Mexicana NOM-013-STPS-1993, Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se generen radiaciones electromagnéticas no ionizantes	Establece las medidas preventivas y de control en los centros de trabajo donde se generen radiaciones electromagnéticas no ionizantes, para prevenir los riesgos a la salud de los trabajadores que implican la exposición a dichas radiaciones. La presente norma debe aplicarse para la planeación, organización y funcionamiento de los centros de trabajo donde se generen radiaciones electromagnéticas no ionizantes.
Norma Oficial Mexicana NOM-014-STPS-2000, Exposición laboral a presiones ambientales anormales- Condiciones de seguridad e higiene	Establece las condiciones de seguridad e higiene para prevenir y proteger la salud de los trabajadores contra los riesgos que implique el desarrollo de actividades en operaciones de buceo y en la exposición a presiones ambientales bajas.
Norma Oficial Mexicana NOM-015-STPS-2001, Condiciones térmicas elevadas o abatidas- Condiciones de seguridad e higiene	Establece las condiciones de seguridad e higiene, los niveles y tiempos máximos permisibles de exposición a condiciones térmicas extremas, que por sus características, tipo de actividades, nivel, tiempo y frecuencia de exposición, sean capaces de alterar la salud de los trabajadores. Esta norma aplica en todos los centros de trabajo del territorio nacional en los que exista exposición de los trabajadores a condiciones térmicas, provocadas por fuentes que generen que la temperatura corporal de los trabajadores sea inferior a 36° C o superior a 38° C.
Norma Oficial Mexicana NOM-016-STPS-2001, Operación y mantenimiento de ferrocarriles- Condiciones de seguridad e higiene	Establece las medidas de seguridad e higiene para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo en aquellas actividades que se realicen para operar y dar mantenimiento a los medios de transporte relacionados con el servicio por ferrocarril. Es de observancia obligatoria en todos los centros de trabajo ubicados en el territorio nacional en donde se opere o dé mantenimiento a ferrocarriles, incluyendo los trabajos de reparación y mantenimiento de vías.
Norma Oficial Mexicana NOM-017-STPS-2001, Equipo de protección personal- Selección, uso y manejo en los centros de trabajo	Establece los requisitos para la selección, uso y manejo de equipo de protección personal, para proteger a los trabajadores de los agentes del medio ambiente de trabajo que puedan dañar su salud. Aplica en todos los centros de trabajo del territorio nacional en que se requiera el uso de equipo de protección personal para atenuar riesgos y proteger al trabajador.
Norma Oficial Mexicana NOM-018-STPS-2000, Sistema para la identificación y comunicación de peligros y riesgos por sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo	Establece los requisitos mínimos de un sistema para la identificación y comunicación de peligros y riesgos por sustancias químicas peligrosas que, de acuerdo con sus características físicas, químicas, de toxicidad, concentración y tiempo de exposición, puedan afectar la salud de los trabajadores o dañar el centro de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-019-STPS-2011, Constitución, integración, organización y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene	Establece los requerimientos para la constitución, integración, organización y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene en los centros de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-020-STPS-2002, Recipientes sujetos a presión y calderas- Funcionamiento- Condiciones de seguridad	Establece los requisitos mínimos de seguridad para el funcionamiento de los recipientes sujetos a presión y calderas en los centros de trabajo, para la prevención de riesgos a los trabajadores y daños en las instalaciones. Rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo en donde funcionen recipientes sujetos a presión interna o externa, calderas o recipientes criogénicos.

(Continúa...)

NOM	Objetivo
Norma Oficial Mexicana NOM-021-STPS-1994, Relativa a los requerimientos y características de los informes de los riesgos de trabajo que ocurran, para integrar las estadísticas	Establece los requerimientos y características de informes de los riesgos de trabajo que ocurran, para que las autoridades del trabajo lleven una estadística nacional de los mismos.
Norma Oficial Mexicana NOM-022-STPS-2008, Electricidad estática en los centros de trabajo-Condiciones de seguridad	Establece las condiciones de seguridad en los centros de trabajo para prevenir los riesgos por electricidad estática. Rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo donde se almacenen, manejen o transporten sustancias inflamables o explosivas, y en aquellos que por la naturaleza de sus procesos empleen materiales, sustancias o equipos que sean capaces de almacenar o generar cargas eléctricas estáticas.
Norma Oficial Mexicana NOM-023-STPS-2003, Trabajos en minas-Condiciones de seguridad y salud en el trabajo	Establece los requisitos mínimos de seguridad y salud en el trabajo para prevenir riesgos a los trabajadores que desarrollan actividades en las minas y daños a las instalaciones del centro de trabajo. Rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo en que se desarrollen actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de materiales localizados en vetas, mantos, masas o yacimientos, ya sea bajo el suelo o en su superficie, independientemente del tipo y escala del centro de trabajo de que se trate. Quedan exceptuados del cumplimiento de la presente norma los centros de trabajo en que se realicen las actividades relacionadas con la exploración y explotación, para obtener como productos principales: a) petróleo; b) gas natural como principal producto; c) minerales radiactivos, y d) sustancias contenidas en suspensión o disolución en aguas subterráneas o inyectadas al subsuelo.
Norma Oficial Mexicana NOM-024-STPS-2001, Vibraciones-Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo	Establece los límites máximos permisibles de exposición y las condiciones mínimas de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se generen vibraciones que, por sus características y tiempo de exposición, sean capaces de alterar la salud de los trabajadores. Rige en todo el territorio nacional y aplica en todos aquellos centros de trabajo en donde debido a las características de operación de la maquinaria y equipo, se generen vibraciones que afecten a los trabajadores en cuerpo entero o en extremidades superiores.
Norma Oficial Mexicana NOM-025-STPS-1999, Condiciones de iluminación en los centros de trabajo	Establece las características de iluminación en los centros de trabajo, de tal forma que no sea un factor de riesgo para la salud de los trabajadores al realizar sus actividades.
Norma Oficial Mexicana NOM-026-STPS-2008, Colores y señales de seguridad e higiene, e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías	Establece los requerimientos en cuanto a los colores y señales de seguridad e higiene y la identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías. Rige en todo el territorio nacional, pero no aplica en: a) la señalización para la transportación terrestre, marítima, fluvial o aérea, que sea competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; b) la identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías subterráneas u ocultas, ductos eléctricos y tuberías en centrales nucleares, y c) las tuberías instaladas en las plantas potabilizadoras de agua, así como en las redes de distribución de las mismas, en lo referente a la aplicación del color verde de seguridad.
Norma Oficial Mexicana NOM-027-STPS-2008, Actividades de soldadura y corte-Condiciones de seguridad e higiene	Establece condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo para prevenir riesgos de trabajo durante las actividades de soldadura y corte.
Norma Oficial Mexicana NOM-028-STPS-2004, Organización del trabajo, seguridad en los procesos de sustancias químicas	Establece los elementos para organizar la seguridad en los procesos que manejan sustancias químicas, a fin de prevenir accidentes mayores y proteger de daños a los trabajadores e instalaciones de los centros de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-029-STPS-2005, Mantenimiento de las instalaciones eléctricas en los centros de trabajo-Condiciones de seguridad	Establece las condiciones de seguridad para las actividades de mantenimiento en las instalaciones eléctricas de los centros de trabajo, a fin de evitar accidentes al personal responsable de llevar a cabo dichas actividades y a personas ajenas a ellas que se pudieran exponer. Esta norma aplica en todos los centros de trabajo del territorio nacional que cuenten con instalaciones eléctricas permanentes y provisionales, y para todas aquellas actividades de mantenimiento que se desarrollan en las líneas eléctricas aéreas y subterráneas.
Norma Oficial Mexicana NOM-030-STPS-2009, Servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo-Funciones y actividades	Establece las funciones y actividades que deberán realizar los servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

(Continúa...)

NOM	Objetivo
Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008, Seguridad para minas subterráneas de carbón DOF 23-XII-2008	Establece condiciones y requisitos de seguridad en las instalaciones y funcionamiento de las minas subterráneas de carbón para prevenir riesgos a los trabajadores que laboren en ellas.
Norma Oficial Mexicana NOM-100-STPS-1994, Seguridad-Extintores contra incendio a base de polvo químico seco con presión contenida-Especificaciones	Establece las especificaciones de seguridad que deben cumplir los extintores contra fuego clases A, B y C con presión contenida de nitrógeno o gases inertes secos y que usan como agente extinguidor el polvo químico seco, para combatir conatos de incendio en los centros de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-101-STPS-1994, Seguridad-Extintores a base de espuma química	Establece las especificaciones y métodos de prueba para el funcionamiento de los extintores a base de espuma química que serán utilizados para combatir conatos de incendio clase B en los centros de trabajo, los cuales son los causados en materiales líquidos y gases: gasolina, benzol, aceites, grasas, lacas, alquitranes, éter, alcohol, etcétera.
Norma Oficial Mexicana NOM-102-STPS-1994, Seguridad-Extintores contra incendio a base de bióxido de carbono-Parte I: recipientes	Establece las especificaciones y métodos de prueba que deben cumplir los recipientes destinados para extintores a base de bióxido de carbono, aplicándose también para los recipientes de aluminio que sean utilizados para conatos de incendio, en los centros de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-103-STPS-1994, Seguridad-Extintores contra incendio a base de agua con presión contenida	Establece las especificaciones mínimas de seguridad que deben cumplir los extintores contra incendio a base de agua con presión contenida, incluido el uso de aditivos espumantes y otros utilizados para aumentar su efectividad, para fuego clase A y B que serán utilizados para combatir conatos de incendio, en los centros de trabajo. El tipo A) es de agua limpia simple, cuya acción impide la ignición y propagación de fuego tipo A provocando su extinción por enfriamiento. Y el tipo B) es a base de agua limpia simple con aditivos, para alterar sus propiedades físicas convirtiéndose en mezcla espumante de alta tensión superficial cuya acción impide la ignición y propagación del fuego tipo B, específicamente en líquidos inflamables y solventes derramados en el piso.
Norma Oficial Mexicana NOM-104-STPS-2001, Agentes extinguidores-Polvo químico seco tipo ABC a base de fosfato mono amónico	Establece las especificaciones con las que debe cumplir el polvo químico seco a base de fosfato mono amónico tipo ABC, para uso en equipos contra incendios como agente extinguidor de fuegos clases A, B y C, y sus correspondientes métodos de prueba. Rige en todo el territorio nacional y aplica a los fabricantes, importadores y comercializadores de polvo químico seco tipo ABC a base de fosfato mono amónico.
Norma Oficial Mexicana NOM-106-STPS-1994, Seguridad-Agentes extinguidores-Polvo químico seco tipo BC, a base de bicarbonato de sodio	Establece las especificaciones que debe cumplir el producto denominado polvo químico seco tipo BC, a base de bicarbonato de sodio, destinado para uso en extintores como agente extinguidor de fuegos B y C y sus métodos de prueba correspondientes, para ser utilizados en conatos de incendio de los centros de trabajo.
Norma Oficial Mexicana NOM-113-STPS-1994, Calzado de protección	Establece las especificaciones mínimas de seguridad, métodos de prueba y características que debe cumplir el calzado de protección nuevo, que utilizan los trabajadores en sus actividades laborales, de acuerdo con el riesgo, como protección para sus pies.
Norma Oficial Mexicana NOM-115-STPS-1994, Cascos de protección-Especificaciones, métodos de prueba y clasificación	Establece los requisitos mínimos que deben cumplir de acuerdo con su clasificación los cascos de protección a la cabeza que usan los trabajadores que laboran en áreas en donde están expuestos a impactos, fuego y descargas eléctricas.
Norma Oficial Mexicana NOM-116-STPS-1994, Seguridad-Respiradores purificadores de aire contra partículas nocivas	Establece las características y requisitos mínimos que deben cumplir los respiradores purificadores de aire contra partículas nocivas presentes en el ambiente laboral. Es de aplicación y observancia a fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores de respiradores purificadores de aire contra partículas nocivas, que se utilizan como equipo de protección personal para los trabajadores que son expuestos en los centros de trabajo a partículas nocivas, cuyos niveles de concentración máximos permisibles se establecen en la NOM-010-STPS-en vigor.

Fuente: Elaboración propia.

Las reformas recientes de la educación en México. Entre la enseñanza básica y la superior (en torno a los proyectos y las comunidades académicas)

Javier Rodríguez Lagunas*

En el presente documento se busca revisar el proceso de las reformas en su lógica interna, considerando la Ley General de Educación y el Artículo 3º Constitucional, así como el involucramiento de los principales actores sociales de la educación. No se trata de hacer un recuento pormenorizado, aunque sí tomarlo en cuenta, de cada paso dado y cada actor implicado. En cambio, planteamos interrogantes sobre lo que significan las reformas y lo que podría ocurrir de abrir espacios a la reflexión de los involucrados. Seguimos una ruta de examen en la que suponemos un eje central que aspira a ser implementado en todos los niveles educativos: la calidad de la educación, y sugerimos los aspectos torales que lo constituyen, a nuestro entender –y sin haber pasado por un curso o taller de actualización en calidad educativa–, de manera que no necesariamente serán concordantes con los que otros análisis podrían sugerir.

Antecedentes

Nuevamente se respira un aire de reformas en la sociedad mexicana. Antes de que el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa terminara, se dio paso a la penúltima reforma de la educación básica, en su Ley General de Educación¹. Con el nuevo gobierno, se reforma el Artículo 3º Constitucional. Sin duda, son de los temas más impor-

tantes para la política nacional y sobre los cuales ha habido, y habrán, muchos más pronunciamientos y manifestaciones.

Las reformas hay que ponerlas en práctica para que puedan tener algún grado de consecuencias en la vida de la sociedad, pero es importante tratar de hacerlas concordar con respecto a quienes van dirigidas, en el caso de las educativas, a educadores y educandos, por un lado, e instituciones por el otro. Esto último no es cosa fácil como ya se puede ver en estos días –si no recuérdese a los maestros sindicalistas, que van acompañados de otros sectores de la sociedad en distintos lugares del país como Guerrero, Michoacán y Oaxaca, así como por los estudiantes, como los normalistas de Ayotzinapa (Guerrero)–; hay resistencias no sólo

por los contenidos de las reformas, sino también por los métodos que el Estado y la política mexicana siguen para adoptarlas.

No parece adecuado –ni posible en las actuales circunstancias– suponer que las reformas son sólo un asunto de generar leyes y sus reglamentos para al final operarlas. La sociedad está mucho más despierta que en el pasado reciente, donde de alguna manera las reformas en el campo educativo, así como en otros campos, no generaban tanta dificultad para el poder político establecido. El fenómeno democrático y el avance de la sociedad civil y sus instituciones ha calado en el proceso social mexicano y hoy el nivel de las relaciones sociales y políticas exige nuevos y mayores tratamientos de comunicación y acuerdo social. Por

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa; Coordinador del Laboratorio de Docencia y el Estudiante Universitario (LADEU); doctor en Sociología y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Y también se ajusta la Ley Federal del Trabajo para, finalmente, adecuarla a las condiciones imperantes en por lo menos dos décadas de existir nuevas condiciones flexibles para los trabajadores mexicanos.

eso el tema de reformas, como la educativa, no es sencillo y exige el interloquio de los sectores involucrados. Si se diera el intercambio de posiciones a lo mejor se tarda más en aplicar pero posiblemente los resultados sean mejor y más aprovechables para la pretensión última: llevar al país y a sus poblaciones adelante en el nuevo entramado global.

En el presente documento se busca revisar el proceso de las reformas en su lógica interna, considerando la Ley General de Educación y el Artículo 3° Constitucional, así como el involucramiento de los principales actores sociales de la educación. No se trata de hacer un recuento pormenorizado, aunque sí tomarlo en cuenta, de cada paso dado y cada actor implicado. En cambio, planteamos interrogantes sobre lo que significan las reformas y lo que podría ocurrir de abrir espacios a la reflexión de los involucrados. Seguimos una ruta de examen en la que suponemos un eje central que aspira a ser implementado en todos los niveles educativos: la calidad de la educación, y sugerimos los aspectos torales que lo constituyen, a nuestro entender —y sin haber pasado por un curso o taller de actualización en calidad educativa—, de manera que no necesariamente serán concordantes con los que otros análisis podrían sugerir.

En particular, buscamos revisar lo que pasa tanto en la educación básica como en la superior. Hay sus conexiones entre ellas y, sin duda, lo que pase en una afecta a la otra. Es decir, una determinada preparación básica es también el insumo básico para la siguiente etapa escolar y así hasta llegar a la enseñanza superior; que, de entrada, tiene como propósito formar profesionistas valiéndose de lo que han aprendido en los niveles anteriores. Digamos tan sólo que un propósito de las reformas en la enseñanza superior implica mejorar el aprendizaje a partir de apoyar que el alumno tenga habilidades básicas como la lectura, redacción y el manejo de lenguajes formales, tema del que la enseñanza básica hace su eje vertebral.

Ciertamente la educación como institución tiene sus propios supuestos y necesidades, lo mismo que aspiraciones, y no sólo está para resolver las necesidades de la economía, sino las más amplias y exigentes de la sociedad en su civilidad y cultura. Tiene, pues, su lógica interna y sus prerrogativas, lo mismo que sus mecanismos de reproducción. Pero establece sus intercambios con otras instituciones y, sobre la base de sus exigencias, puede llegar a resolver otras que no son propiamente las suyas pero que sopesa en grados de posibilidad².

² Lo que no es alejado ni mucho menos imposible. Pero basado en el esquema analítico de la cibernética social de N. Luhman y Kart Eberhard

Para efectos de nuestro análisis, la anterior perspectiva es útil en el sentido del análisis de la conformación de la lógica interna de la educación, pero los actores del proceso pueden vincularse a esa lógica y también tramar otra que, incluso, no tenga mucho que ver con la de la institución educativa. Este es el escenario de la reflexión, el del sistema y los actores. Inclusive puede pensarse en formas de relaciones sociales en lo interno de las instituciones educativas y con respecto al Estado, que, para muchos, es el principal interlocutor de estas instituciones. Es decir, una compleja trama de relaciones endógenas y exógenas van dando sentido a las relaciones sociales de la institución educativa para dar paso a su acción educativa³.

Por otro lado, el tema de la calidad⁴ como nuevo aditamento de lo educativo nos plantea esas situaciones que tienen que valorarse y resolverse en la complejidad de la institución educativa. No es un dato que se resuelva en las prácticas escolares de manera inmediata, sino como producto de un conjunto de mediaciones, como posibilidades, para dar paso a su ejecución.

Además, la calidad educativa podría no estar limitada, como se observa a menudo en estos días, a su asimilación a las cuestiones del mercado. No obstante el mercado es importante y la educación en él cada vez más. En el siglo pasado, el proceso de industrialización generó la necesidad de masas de trabajadores con habilidades para este tipo de economía. Entonces la educación básica era muy importante

Schorr (1993), la educación y sus instituciones son un sistema y tienen, como todo sistema, la necesidad de reproducirse no porque otros lo quieran, sino porque es la base de su autopoiesis y lo hace en referencia a sí mismo.

³ A. Acosta Silva (2003:46), al analizar a las instituciones universitarias, examina el potencial de análisis que puede tener el estudio de las relaciones entre el Estado y las universidades, y nos recuerda que el análisis del cambio de las universidades, como cambio de instituciones, no puede ser la resultante de un proceso evolutivo, sino "un episodio de transformación de un sistema de acción". Y también, que la institución educativa, como la universitaria, es un sistema complejo que, y más ahora que hace treinta años, establece acciones desde distintos elementos y factores internos, de acuerdo con las circunstancias que se ofrecen, por ejemplo, desde la acción y las políticas del Estado mexicano.

⁴ Concepto que tiene diversas connotaciones, por ejemplo, la que tiene que ver con la capacidad de la institución educativa de matricular estudiantes, de hacer que tengan buenos rendimientos escolares, de procurar buena eficiencia terminal; pero también tiene que ver con el aula y lo que en ella ocurra: proceso de enseñanza y aprendizaje en donde los actores centrales, el maestro y los alumnos, deciden su rumbo; también aplica al manejo de nuevas tecnologías educativas. En fin, el concepto es polisémico y usado en la educación plantea el problema de una educación limitada o inclusive con deficiencias y otra justamente con calidad. Cuando aplicamos, pues, el término, establecemos una meta de mejora y de su respectiva comprobación en aspectos como los anteriores.

para la socialización, para la comunicación de los sujetos del trabajo, pero también se consideró una base sobre la cual edificar las habilidades y capacidades del trabajador en el desarrollo de la empresa moderna, preponderantemente industrial⁵.

Una extrema simplificación del proceso de educación y trabajo en la sociedad mexicana de entonces y hasta ahora nos llevaría a postular una clasificación como la siguiente: 1. En los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, si había un requerimiento educativo de la empresa de entonces, éste era contar con trabajadores que tuvieran estudios primarios. 2. En las dos siguientes décadas, el requisito formal se incrementó a estudios secundarios para la mano de obra industrial, pero el trabajo requerido también implicó la necesidad de trabajadores con estudios técnicos y medio superiores⁶; la economía industrial, con su fuerza y necesidad de mayores recursos humanos y cada vez con nuevas habilidades, llevó a configurar poblaciones de trabajo con perfiles educativos sí básicos, pero sobre todo técnicos y de estudios profesionales. 3. Una simple mirada hacia las dos últimas décadas del siglo XX, con respecto a la composición educativa de la población ocupada, nos señala que el componente educativo técnico, medio y superior va tomando un lugar cada vez más importante. Según estudios de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2003), los ocupados con estudios mayores a primaria y secundaria conformaban 20.6% del total en 1990 y 30.6% para el año 2000. La proyección al 2010 es cercana a 40%. *Grosso modo*, esta es la nueva composición educativa que es posible observar dentro de la población ocupada.

De manera que los ajustes al sistema educativo de las últimas décadas tienen que observar los nuevos requerimientos⁷ y, en lo más posible, darle alternativas a la sociedad.

⁵ El análisis de la relación de lo educativo con el desarrollo económico, quizás más en términos de política de Estado, parece darse con mayor determinación luego de la Segunda Guerra Mundial, justamente cuando queda clara la supremacía del desarrollo a partir de la industria. Entonces se justifica aportar recursos públicos para tal fin, además de que se ofrecen teorías sociales según las cuales la educación es un instrumento de igualación social, justamente para corregir las irregularidades en el estatus de los miembros de una sociedad (Padua, 1984: 51 y 58).

⁶ Mucho a partir de que prevaleció la creencia de que la educación puede corregir las irregularidades del estatus social y que, además, conlleva la generación de componentes medios en la sociedad. Entonces, durante los años setenta se crearon, promovidos por las reformas educativas de la época, sendos centros e institutos de tipo tecnológico, industrial agropecuario y pesquero, además de las escuelas de nivel bachillerato normal (Padua, 1984: 77).

⁷ Es decir, los que parecen en cada momento lo más cercano a lo que indica la apreciación de los especialistas, ahora más inclinados a lo eco-

Si previsiblemente las exigencias de estudios crecerán en el medio laboral, los nuevos trabajadores deberán portar nuevas credenciales educativas, pero con conocimientos y habilidades tales que sean capaces de responder a las exigencias del momento. Sin embargo, la educación no es reducible al mercado, tiene otras dimensiones de lo social que atender, y al hacerlo promueve un estilo de vida de la sociedad. Más vale que pensemos —como parece insistirlo el discurso político mexicano, según se observa en el tono y sentido de las reformas, en donde la calidad, por ejemplo, va más allá del mercado e involucra a lo educativo como el potenciador de visiones y acciones que le dan sentido al futuro de la sociedad— por un momento cuáles son esas nuevas necesidades de la sociedad en términos de lo que puede ofrecer la educación en el país. Y pensemos qué tanto es posible que la institución educativa y sus principales actores puedan examinar opciones y abocarse a determinadas prácticas para realizarlas. Eso sería posible y factible de entreverlo, todos somos idealistas y utopistas de alguna manera cuando pensamos en los fines de la educación y en cuánto puede ésta hacer por el país en el que todos estamos, aunque no todos contamos de la misma manera. El tema entonces es cómo se colocan los actores del proceso, lo que dicen y hacen, y, en la coyuntura, lo que resulta luego de tantas y tan complicadas relaciones sociales.

La lógica de las reformas en la educación básica y sus actores

Si pudiéramos abstraer las muy variadas y diversas modificaciones que se han implementado y colocásemos la atención en la preocupación principal de la reforma de la educación que se organiza en los últimos tiempos, podríamos observar el tema de la calidad de la educación⁸. Asunto que parece

nómico y el modo en que se traducen en las políticas internacionales de educación tanto de los organismos propiamente educativos como de los económico-financieros.

⁸ Según Guevara Niebla, el tema de la calidad sobreviene para México como una urgente necesidad luego de que “En los años ochenta comenzaron a aparecer evidencias escandalosas del derrumbe en los aprendizajes de los alumnos (Conalte, 1983; Carpizo, J., 1986; Guevara N., 1991). En ese contexto nació el movimiento en favor de la ‘calidad’ educativa. Las fuerzas integrantes de ese movimiento fueron al principio restringidas: grupos magisteriales, investigadores universitarios y algunos sectores políticos, pero suficientes para detonar una reforma que cristalizó en 1992 con el nombre de Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (febrero de 2013: 1). ¿De modo que el proceso iniciado por el Programa de Modernización de 1989 fue acompañado por un proceso desde la sociedad? Hay que examinar más los hechos.

inspirar el ajuste de toda la compleja maquinaria que mueve a la educación en el país y, sobre todo, a la que implica la obligación del Estado mexicano, de lo que no es posible eludirse hasta el presente⁹.

Los ajustes, considerando este asunto toral de la calidad educativa, colocan en el centro de la misma a por lo menos tres cuestiones entrelazadas: 1. el contenido educativo, es decir, la concepción de la educación y la formación que se busca; 2. la forma de enseñar, es decir, el modelo pedagógico; y 3. la capacidad docente para enseñar justamente los nuevos contenidos, con los modelos pedagógicos innovadores. Desde nuestro punto de vista, los recursos técnicos, administrativos y de infraestructura son sin duda importantes para operar el proceso educativo, pero ellos mismos como tales no resuelven lo educativo y son, en todo caso, un soporte determinante.

El contenido educativo

Considerando al conjunto de la educación pública, uno de los aspectos que mueve al contenido educativo se encuentra establecido en el Artículo 2º de la Ley General de Educación (LGE), que en su segundo párrafo señala:

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social (Cámara de Diputados, 2012: I. Párrafo reformado el 17 de abril de 2009).

Esta concepción de la educación es muy amplia y compleja, pues involucra a la cultura, al desarrollo del individuo, a su sentido de solidaridad social e incluso a la transformación social, lo cual nos coloca en la disyuntiva de un fortalecimiento, muy consciente, de nuestros procesos educativos.

Luego, en la Fracción VI del Artículo 7º, la LGE establece que la educación que imparta el Estado tendrá que

⁹ Lo que ahora en la reforma al Artículo 3º Constitucional (26 de febrero de 2013) se enfatiza con la creación de un tercer párrafo en donde el Estado garantizará la calidad de la educación, y un inciso d) al segundo párrafo de la Fracción II en donde dice que el criterio que orientará la educación “Será de calidad con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”.

Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos (Cámara de Diputados, 2012. Fracción reformada el 17 de junio de 2008).

Y con ello nos recuerda que hoy es fundamental recuperar valores humanos, y que es quehacer del Estado hacerlo a través de la educación, lo mismo que recuperar un sentido ecológico y medioambientalista, como lo refiere la Fracción XI del mismo artículo:

Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad. También se proporcionarán los elementos básicos de protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales (Cámara de Diputados, 2012. Fracción reformada el 30 de diciembre de 2002).

En fin, el contenido educativo tendrá que ir de la mano de estos principios y valores referidos (que han sido tema de reforma en la última década). Lejano está ya el tiempo en que los maestros sólo se dedicaban a enseñar lengua, matemáticas, geografía, historia y civismo. Hoy pesa sobre la educación una gran tarea no menos grande que sus problemas.

Por cierto, de acuerdo con una investigación de la UNESCO (Tenti y Steinberg, 2011:66) que abarcó al magisterio de la educación básica de varios países latinoamericanos, los maestros mexicanos –igual que el resto aunque con distintas proporciones– piensan que “desarrollar la creatividad y el espíritu crítico” (52.5%), lo mismo que “preparar para la vida en sociedad” (47.4%), conforman dos de los fines prioritarios de la educación. De manera que, no obstante lo amplio de tales conceptos, parece cuadrar con los objetivos formalizados de la educación mexicana en la actualidad. La formación de valores (31.6%), además, conforma el tercer fin de importancia para los maestros mexicanos.

Por su parte, la UNESCO (2005) ha señalado lo que debería ser la educación para lograr un desarrollo sostenible a partir de cuatro ejes: calidad; renovación de programas;

mejora en la comprensión y sensibilidad de las personas; e impartir la formación necesaria; y sugiere una estrategia de aprendizaje basada en cinco aspectos: 1. Aprender a conocer; 2. Aprender a ser; 3. Aprender a hacer; 4. Aprender a convivir; y 5. Aprender a transformarse uno y a cambiar a la sociedad. Son, sin duda, ingredientes de un nuevo sentido educativo que las reformas en el país parecen compartir. En su estructuración los retos del milenio sugieren la enseñanza de calidad en todos los niveles: la educación para la vida, la preparación de los jóvenes para enfrentar los rápidos cambios tecnológicos, económicos y laborales de sus sociedades, entre lo destacable respecto de las cuestiones que estamos tratando del contenido educativo.

Desde luego habría que observar lo planteado por el anterior gobierno en cuanto al Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que establece en su objetivo estratégico I: "Realizar una reforma integral de la educación básica, centrada en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI" (Secretaría de Educación Pública [SEP], 2007: 23).

De manera que el elemento de competencias se encuentra entrelazado con los demás objetivos. No creo que quede al margen de las actuales circunstancias, es del todo factible que continúe manteniendo un lugar privilegiado en el discurso oficial sobre el contenido y sentido de la educación. Así que ya podemos contar con un modelo educativo basado en la calidad y la competencia.

Habría que darle su real y más adecuado acomodo a estas pretensiones de la política educativa en curso. Ojalá que los nuevos miembros de la Junta directiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) no dejen pasar la oportunidad de hacer este trabajo antes de que se nos pase de tueste el modelo educativo nacional y luego nos sintamos acongojados por una extrema simplificación de lo que en realidad debemos hacer. Tal vez sea necesario que las autoridades vuelvan a hacer una lectura de las lógicas mundiales de educación y no sesguen el proceso para el país, por una apresurada connotación de sentido educativo que se está sugiriendo globalmente. Además, hay que atender hacia dónde queremos ir como país en este asunto de la educación de todos.

Así, el tema de la calidad con competencia en la educación queda ubicado en el centro mismo del sistema educativo y en la estructuración de sus contenidos, pero hace falta, dijéramos, operacionalizarlo, y eso implica los otros aspectos que hemos considerado para nuestro examen.

Los métodos de enseñanza

De esta manera, el segundo aspecto que hemos hecho relevante, y que está ligado al primero, se refiere a los métodos de enseñanza. En principio la LGE establece en su Artículo 11 Fracción IV el Consejo Nacional Técnico de la Educación, el cual tiene que, entre otras funciones y de acuerdo con lo señalado en el inciso a) de la fracción aludida,

Realizar investigaciones, estudios y análisis de carácter técnico-pedagógico acerca de planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales de estudio, materiales didácticos y de apoyo al proceso educativo, métodos e instrumentos de evaluación, diseño de espacios, mobiliario y equipos y, en general, de todos los elementos que integran el currículo de la educación básica y los factores que afectan la calidad de los servicios (Cámara de Diputados, 2012).

Aquí la cuestión es que la reciente reforma del Artículo 3º Constitucional ahora parece darle esos atributos al INEE. Como sea, se mantenga o no el Consejo Nacional Técnico de la Educación, se trata de que el Estado por esta vía se asegure de ofrecer los servicios educativos considerando los métodos de enseñanza más adecuados en el momento y dada una anticipada evaluación para su aplicación.

En cuanto a los métodos en sí mismos, hay en realidad poco; se trata de fundamentarlos dentro de dos lógicas: una que implica que éstos se den como los más adecuados para que se eduque a partir de los nuevos contenidos; y otra que implica poner en operación las nuevas tecnologías de la información y la comunicación orientadas a lo educativo.

Sin embargo, hay una orientación general, el proceso de enseñar y aprender conlleva dos aspectos que se anudan: el primero es el concepto tradicional del aprendizaje en el aula en donde "la palabra del profesor y el texto escrito dejan de ser los soportes básicos de la comunicación educativa [...] El profesor se convierte cada vez más en el facilitador del aprendizaje de sus estudiantes" (Secretaría de Educación Pública, 2001: 49), y el segundo es la adquisición de competencias que, en el caso de la enseñanza básica, implica a la lectura, la escritura y las matemáticas. En fin, ¿cómo enseñarlas? Con una pedagogía basada en el alumno como un elemento activo del aprendizaje en el aula y fuera de ella.

Aquí la cuestión central es que el enfoque de alumno como receptáculo de información se trasmuta por otro más

activo en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Para esto se ha planteado la necesidad de transitar hacia un modelo educativo que sea capaz de generar este perfil de alumno.

Nadie en su sano juicio podrá ir en contra del planteamiento anterior. Pero el tema de los modelos educativos no es de fácil resolución en las prácticas escolares. El medio social y cultural o apoyan o limitan esta posibilidad. Y para empezar la cultura del maestro mexicano pasa por mediaciones culturales de diverso tipo debido, sobre todo, a la compleja diversidad cultural del país, que se mueve entre las tradiciones y culturas locales. Eso tendría que ser observado con mayor detalle para poder operar prácticas pedagógicas y no sólo establecer un estándar de operación escolar.

Sin embargo, el maestro mexicano de la educación básica es un convencido de una práctica pedagógica que ya ve su participación más en la nueva que en la vieja lógica. En el estudio de la UNESCO que hemos referido antes (Tenti y Steinberg, 2011: 69), se muestra que 73.9% de los maestros a quienes se les aplicó un cuestionario expresó su acuerdo con la siguiente aseveración: “El docente es sobre todo un facilitador del aprendizaje de los alumnos”; en tanto que otro 20.3% estuvo de acuerdo con la aseveración inversa: “El docente es más que nada un trasmisor de cultura y conocimiento”. No obstante, habría que ver la fuerza de ello en las prácticas escolares.

En cuanto a la reforma observada en la LGE, el asunto ya está planteado en el Artículo 49 correspondiente a la segunda sección de la misma ley y referido a los planes y programas de estudio, no obstante estar construido con un lenguaje no propiamente pedagógico:

El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores, y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas. De igual manera, se fomentará el uso de todos los recursos tecnológicos y didácticos disponibles (Cámara de Diputados, 2012. Párrafo reformado el 28 de enero de 2011).

De esta suerte, los métodos de enseñanza pasan por este tamiz para operar y, como hemos visto antes, los maestros mexicanos no parecen ir en contra de ello. Más allá de cómo se llame el método pedagógico, las principales orientaciones, como las vertidas en la LGE —que recientemente se ha reformado—, ya nos establecen el rumbo.

Hasta aquí una simple evaluación de la LGE y algunas otras informaciones, las cuales nos delimitan el panorama de la reforma: hay una pretensión educativa más amplia y profunda que en el pasado reciente, y una idea de cómo aplicarse a educar, relativamente clara o por lo menos con mínimos referidos con claridad.

La capacidad del maestro

Veamos ahora la tercera cuestión que, como hemos sugerido antes, nos parece que se encuentra en el centro de las reformas a la educación y tal vez sea la de mayor complejidad, nos referimos a la capacidad del maestro mexicano para enseñar. En ello participan diversas cuestiones: la enseñanza para ser docente, las formas de habilitación que han recibido para ejercer el magisterio, las percepciones socioculturales de los maestros mexicanos, los recursos de que disponen para llevar a cabo su tarea, las relaciones de trabajo en que se encuentran, su asociacionismo gremial, etcétera.

Una primera cuestión que no entra a debate es que el educador necesita ser educado. En la medida en que reconocemos que la enseñanza se está reformulando, tenemos que colocarnos a su altura. El trabajo que implica es simplemente enseñar a partir de los nuevos contenidos para que el educador eduque a las nuevas generaciones, aunque también implica re-enseñar a los educadores que ya no están en proceso formativo sino en proceso aplicativo de su saber profesional.

En tal caso, la LGE establece la necesidad de la habilitación de los maestros cuando, en su artículo 20 del Capítulo Segundo, Sección Segunda, relativa a los servicios educativos, señala:

Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

- I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica —incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena—, especial y de educación física;
- II. La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior;

(Fracción reformada el 28 de enero de 2011)

III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad; y

IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa (Cámara de Diputados, 2012).

Entonces, este sistema nacional ofrece las posibilidades de habilitación, por lo menos como una consideración de ley, y abre el camino desde el año de 1993 (fecha en que se emite la mayor parte de la ley que estamos comentando) para que se imponga un criterio de formación continua, lo que ocurre con la reforma del 2011.

La vía más reconocible del proceso de habilitación del magisterio es la obtención de títulos de licenciatura y posgrado. Como quiera que haya sido y sea actualmente, esta formación a partir de estudios superiores puede ser un factor de ponderación. A este respecto, un punto de partida para examinar nos lo ofrecen los resultados de la encuesta IIEP-UNESCO, aplicada a los maestros de educación básica de varios países latinoamericanos, incluido México (Tenti y Steinberg, 2011: 36-38); en ella sobresale que 75.21% de los maestros de enseñanza básica contaba con un título docente; 9.54% con un título universitario no docente; 3.05% con otros títulos no docentes; pero un 12.19% operaba sin título¹⁰. El estudio que referimos compara a México con Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, y con respecto a este asunto de los títulos sólo México y Uruguay (13.4%) presentan el problema de los sin título de manera significativa; y en el resto de la escala México tiene el porcentaje de los de títulos docente más bajo. Así que tenemos un perfil de habilitación del magisterio mexicano que, aunque dista aún de estar a la altura de los países latinoamericanos que comentamos, se proyecta bien en el panorama que se busca tener.

Además, de acuerdo con la encuesta comentada, la habilitación y formación docente de manera continua es un proceso en curso que, al parecer de los maestros mexicanos, puede desarrollarse mejor si se asiste a las normales, los Centros de Actualización del Magisterio y los relativos al Programa Nacional de Actualización Permanente de

¹⁰ Este reporte corresponde al año 2006, fecha del levantamiento de la encuesta mencionada. Otra revisión de este asunto nos la ofrece la evaluación de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), a la que Juan Manuel Hernández Vázquez (2005: 92) alude en su excelente trabajo de tesis doctoral. En 2001 la evaluación de títulos ligados a la docencia señalaba que lo tenían nueve de cada diez maestros de enseñanza primaria.

Maestros de Educación Básica en Servicios (Pronap), en la opinión de 54.5% de los encuestados, y a las universidades públicas y a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) (27.1%), así como a organismos gubernamentales y no gubernamentales (18.1%).

Pero la mejor forma de hacer que el educador se actualice no es solamente para contar con un valor supremo del magisterio, sino para contar con formas económicas de estimulación¹¹. En opinión de los maestros, los estímulos salariales son muy importantes para garantizar el éxito de un programa de perfeccionamiento (84.3% según la encuesta que hemos venido comentando), aunque también lo son la mejora de los logros de aprendizaje de los alumnos (67.2%) y el reconocimiento social y profesional (46.6%), entre otros aspectos considerados con menor frecuencia (Tenti y Steinberg, 2011: 46).

Si bien el salario profesional digno ya había sido planeado desde el año de 1993, en el Artículo 21 del capítulo referido la reforma del 2011 termina por darle mayor énfasis cuando establece que

Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación (Cámara de Diputados, 2012).

Las últimas reformas ahora implementadas desde el Artículo 3º Constitucional establecen, en un tercer párrafo adicionado a éste, que el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria y que, entre otras cuestiones, se asegurará de que “[...] la idoneidad de los docentes y los directivos garantice el máximo logro del aprendizaje de los educandos”¹². Este primer aseguramiento va seguido de

¹¹ Recordemos que la carrera magisterial ha sido una primera respuesta al tema de los ingresos correlacionados con la calidad del maestro: más habilitación en cursos, talleres y posgrados redundó en un incremento de los emolumentos de los trabajadores de la educación, no obstante que la cuestión habría sido el potencial que llegó a tener en términos cuantitativos; es decir, no todos los maestros pudieron contar con esta posibilidad. A final de cuentas tenemos ahora dos tipos de maestros, considerando esta cuestión: los de carrera magisterial, los menos, y los normales o rasos, que no cuentan sino con el salario base.

¹² La habilitación de los maestros es un tema complejo; implica que se den cambios en el currículum escolar de las normales y que los docentes se formen en los posgrados, especialmente en los orientados a la materia

otro planteado por la reforma en la Fracción III del artículo constitucional, en donde se señala:

[...] Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo.

Es decir, el maestro tendrá que ingresar al servicio docente por concurso de oposición, modo con el cual se garantiza la idoneidad de los conocimientos y capacidades. Pero la misma reforma establece, ahora en el Artículo 73 Constitucional, lo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión: la de establecer el servicio profesional docente, del que ya veremos en breve todo lo que puede significar. Lo cierto es que tendrá que vérselas con el nuevo y más contundente ingrediente de la reforma, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), que coordinará el nuevo Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, mismo que tiene como misión la de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del SNEE.

Así que el trabajo docente para la enseñanza básica iniciará con estas reformas un nuevo momento en el que no podrá quedar a discreción de la institución formadora de maestros, ni de la institución gremial, ni el perfil profesional del mismo ni las formas de ingreso y permanencia de los nuevos profesionales de la educación básica, no obstante que deberán ser negociadas con la instancia sindical. Aquí hay una cuestión de enorme dificultad: ¿cómo lograr que la instancia sindical no vaya en sentido inverso a la capacitación del personal docente? Lo que hasta ahora ha ocurrido es

educativa. En buena medida, desde los años ochenta y hasta la fecha se han resuelto estos requisitos; es decir, hay formación de nuevo tipo en las normales, aunque habrá que ver su fuerza y aplicación en el aula, y también avanzan los posgrados en general y los relacionados con la educación y la pedagogía (Hirsh, abril-junio de 1983).

que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) establece sus parámetros y altera los procesos de habilitación y capacitación del maestro de la enseñanza básica, y el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (1992), del que surge el modelo de evaluación docente llamado carrera magisterial, es un ejemplo histórico, del cual la Alianza por la Calidad de la Educación es la versión reciente (Guevara Niebla, febrero de 2013: 3).

Además, el sindicato cuenta con dos de los tres actores principales del proceso educativo: los maestros y, en muchos casos, los que dirigen o coordinan las escuelas de la enseñanza básica, es decir, las autoridades. Dos consideraciones al respecto:

1ª. El sindicato, desde que se sacudió a Vanguardia Revolucionaria, con el liderazgo de Jongitud Barrios, se ha colocado como el interlocutor indiscutible de las relaciones laborales de los trabajadores de la educación con el Estado. Pero no se ha quedado sólo en esa situación, su capacidad de interloquio hubo de ocurrir en los espacios propiamente académicos y, por lo menos en parte, definió el rumbo de las adecuaciones, cambios y demás asuntos derivados de la reforma educativa, que desde los años ochenta se práctica, con grados diversos de eficacia en la educación básica del país. El sindicato es una entidad gremial con capacidad de manejo del proceso educativo a nivel de cada centro escolar; no es por ello desdeñable su actuación y determinación en las reformas. De hecho podemos decir que el proceso ha sido co-coordinado entre los artífices del cambio en el gobierno federal y el sindicato, de manera que hay también corresponsabilidad.

2ª. No obstante lo anterior, los maestros, sea en el SNTE o en la CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación), han mantenido en muchos casos actitudes críticas respecto de las reformas, que bien que saben que su sindicato corporativo es corresponsable, de suerte que no ha sido fácil el tránsito hacia una cabal implementación. Es decir, a nivel micro las reformas se han encontrado con actores del proceso educativo que aplican resistencias de diverso tipo y consecuencias sobre el proceso¹³. Y son estas resistencias las que hay

¹³ Baste señalar las recurrentes manifestaciones públicas de maestros de diversos puntos del país, los paros indefinidos que, si bien no tienen un único objetivo, en parte trascienden con respecto al proceso de reformas, logrando afectarlas. En el otro nivel, los maestros operan a discreción las reformas y practican sus resistencias por considerarlas, muchas veces, pro-

que considerar a la hora de valorar el proceso en su conjunto.

Hay avances en las reformas pero falta algo más importante que implica la mentalidad colectiva, por decirlo de alguna manera, de los maestros, y que pasa por la recreación cultural y también por hacerlos copartícipes del proceso a modo de incorporarlos no como meros insumos del proceso sino justamente como actores que son. Pero, aclaremos, no se trata de incorporarlos porque se pronuncian en las calles, cierran carreteras y oficinas de gobierno, eso no sería un camino adecuado. Se trata de ventilar el proceso y llevarlo al centro escolar mismo, en una invitación a despertar la creatividad y entrever el potencial de lo que están formando para que de ello surja la fuerza que necesitan los estudiantes que están siendo educados, y que, de acuerdo con la nueva lógica, ellos mismos participen de su creación educativa. Esto es lo que se ha dado por sentado, como si ocurriera por el solo hecho de colocar el edicto en cada centro escolar, y posiblemente ése sea uno de los mayores errores, pues a estas alturas se cree, no obstante los resultados, que está pasando¹⁴.

En síntesis, el tema de las reformas de la educación básica es muy complejo y los avances, pudiendo ser ya muy normalizados vía leyes, aún tienen que resolver diversas cuestiones. Una primera es que la enseñanza básica obligatoria ha llevado a una enorme población infantil al aula (cerca de 23 millones de escolares). Ello es encomiable desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades que casi todos los gobiernos buscan tener dentro de sus políticas sociales. Pero esa enorme población es atendida por un magisterio que, en el caso de la primaria –y sobre

ducto del ingenio burocrático de sus artífices. La habilitación acostumbrada, y que da puntos para la carrera magisterial, de cursillos antes de iniciar un nuevo ciclo escolar, se ha quedado en un evento burocrático al cual no se le da la debida importancia por parte de los docentes.

¹⁴ Hay muchos ejemplos de este proceder en el proceso de las reformas educativas. El Acuerdo por la Calidad Educativa (ACE) es uno más de su tipo: creer que los acuerdos cupulares pueden rápidamente traducirse en obras y prácticas del trabajo docente en el aula es tener una visión que se aferra al pasado de las relaciones políticas del país que habría obligado a sus ciudadanos a ser, más bien, súbditos del Estado. Pero no sólo eso, el problema es que los fines reales no parecen estar evocados por los discursos oficiales. Ese es el parecer de los maestros del país, que no son sólo los politizados del DF y el Estado de México, a quienes cada paso del proceso se les presenta como nuevas prácticas que se elaboran para evitarlos y desaparecerlos del aula. Véanse si no las demandas que cargan las manifestaciones de los mentores en el interior del país.

todo en las zonas urbanas–, *dobletea* en una proporción un poco mayor a la mitad del conjunto (De Ibarrola, 1997 y Torres Franco, 2003, citados por Hernández Vázquez, 2005: 94; Tenti y Steinberg, 2011: 53). No obstante que el maestro goza de una de las condiciones de seguridad laboral más altas de la población ocupada en el país, pues poco más de ocho de cada diez tienen plaza, es titular, y cuenta con la representación gremial y un conjunto de prerrogativas laborales bien resguardadas por las Condiciones Generales de Trabajo (CGT) que negocia el SNTE, su labor docente, más en el caso de la primaria, termina siendo deficitaria, ya que la mitad de ellos tiene que laborar en un segundo turno para tener ingresos suficientes, lo que los lleva a no tener el tiempo adecuado para preparar las clases, actualizarse en sus materias, relacionarse con los padres, evaluar a sus alumnos y darles adecuado seguimiento. Pero a la vez los maestros de la provincia mexicana, especialmente de los estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca, han mantenido constantes tensiones con los gobiernos locales y federales por padecer de enormes irregularidades de pago, contrato, prestaciones, además de las relativas al autoritarismo y control sindical, lo que ha derivado, desde hace ya varios años, en un *descuido consciente* de su labor frente a grupo, y en los consecuentes resultados negativos de aprovechamiento de sus alumnos que, consistentemente, quedan en los lugares más bajos de las pruebas PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) y Excale (Examen para la Calidad y el Logro Educativo)¹⁵.

La segunda cuestión es que la agenda laboral para el magisterio se presenta apretada, pues deberá entrar en una evaluación constante de su trabajo, y por y para ello deberá prepararse mucho más de lo que hasta ahora lo hace, porque de lo contrario padecerá los efectos laborales previstos ya en las últimas reformas que en el caso

¹⁵ Por ejemplo, en el examen de lectura de PISA, aplicado a alumnos de 15 años, mientras que en el 2000 el promedio de la OCDE era de 19.3% de estudiantes con bajo rendimiento en competencia de lectura, en México era de 44.1%. Para el 2009 las cifras comparativamente promedio OCDE y México fueron de 18.1% y de 40.1%. Y a la inversa, el alto rendimiento en cuanto a lectura fue comparativamente en el 2000 de 30.5% y de 6.8%, cifras que para el 2009 quedaron así: 29.6% y 5.7%. En cuanto a las competencias en matemáticas, el año de referencia es el 2003 y entonces las cifras de bajo rendimiento implicó a 65.9% de los estudiantes de 15 años, mientras que en competencia de ciencias (referencia al año 2006) fue de 50.9% de alumnos con bajo rendimiento. Finalmente, en cuanto al alto rendimiento en matemáticas y ciencias, los valores fueron de 3.1% y 3.5%, respectivamente (INEE, 2011).

del Artículo 3° de 2013 tiene un contenido muy fuerte de índole laboral.

En este mar de cuestiones y de confusiones, hay que tirar del hilo guía y retomar el camino de la enseñanza que, como ya quedó claro, sino es de calidad, no lo es, lo que implica recuperar o aludir a la conciencia magisterial, la actual y la que lo irá reemplazando paulatinamente, que sólo tendrá cabeza para centrar el objetivo educativo una vez que las tensiones en que vive (más de índole político-sindicales y que tienden a afectar otros campos)¹⁶ se reduzcan al grado de ya no tener los efectos negativos que aún presenta en su trabajo.

La lógica de las reformas en la educación superior y el perfil de los actores

La panorámica de las reformas de la educación superior es igualmente compleja. Primero, ya tienen décadas de haberse iniciado; segundo, los procesos de inclusión de las Instituciones de Educación Superior (IES) en las reformas ha sido discontinuo y con muchos matices; tercero, los contenidos y supuestos de las reformas en las IES, particularmente en las universidades públicas, se adhieren a las formulaciones globales en el sentido de educación de calidad y con enfoque de competencias; y cuarto, han implicado procesos de desarrollo del perfil docente, sobre todo basados en la formación de posgrado, que en varios casos llevaron a completar el esquema laboral con bonos, becas y otras retribuciones complementarias con base en compensaciones por productividad del trabajo académico.

No obstante, el proceso de reforma posiblemente pueda estar inspirado en generar no cambios aislados, sino todo un sistema de educación superior. En ese entendido, por más de dos décadas se han venido dando pasos que paulatinamente parecen ofrecer en el presente un panorama más acabado de las reformas¹⁷.

¹⁶ Y es que es posible señalar que el magisterio, aunque tiene problemas, sus niveles de ingreso y contrato hablan, en general, de una seguridad laboral adecuada (Hernández Vázquez, 2005). Ya hemos comentado el estudio de Tenti y Steinberg (2011) sobre los rasgos de los maestros de la enseñanza primaria. Pero de acuerdo con el Informe del Panorama Educativo del INEE (2011: 184), hacia el 2010 en promedio tres de cada diez maestros de tercero de primaria tenían acceso a la carrera magisterial y la carga de trabajo es más complicada entre los maestros de escuelas indígenas y rurales, lo que no es así entre los maestros de centros urbanos.

¹⁷ La conclusión de algunos (como Acosta Silva, 2003: 84) es que se ha pasado por etapas de relación del Estado basadas en la política y, especialmente, en sus implicaciones electorales, a otras relaciones en

Ni con mucho abonaríamos en estas líneas a algo nuevo en cuanto al proceso seguido en ese largo tiempo, pero quisiéramos hacer puntualizaciones que nos permitan identificar en el presente la situación y hacer nuestras interpretaciones de la coyuntura de la reforma en las IES, en un momento en que se mueven las demás estructuras educativas, particularmente, como lo hemos intentado observar, en la educación básica.

La crítica a las IES

A diferencia de las observaciones de entrada a la primera parte de este documento, las leyes nacionales y las orientaciones de la UNESCO, en este segundo apartado quisiera partir de un presupuesto general: las críticas que se han hecho a las universidades públicas (que no por cierto a las privadas) por parte de los organismos económicos internacionales, mismas que empezaron hace más de dos décadas, pero que ahora buscaremos sólo referirlas a la última década. No hay que hurgar mucho para encontrar esta veta de las críticas en documentos generados, por ejemplo, por el Banco Mundial (BM). En general se les trata con una única denominación, tradicionales, y se aborda el examen considerando que 1) su presencia y aún crecimiento ocurre sin transformar sus métodos de enseñanza y de gestión educativa en el sentido en que los entornos globales lo exigen, sobre todo derivado de la mayor presencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el desarrollo de la economía; 2) también implican un uso excesivo de recursos públicos que en su totalidad subsidia el sistema educativo terciario; 3) la falta de calidad y de pertinencia educativa a su vez, pues se les atribuyen los rezagos y las desigualdades de acceso y de resultados; y 4) se conciben siempre como estructuras rígidas tanto de gobierno como de gestión (BM, 2003).

Es decir, el diagnóstico que se hace todavía a inicios del siglo XXI es muy fuerte y no deja sino muy poco parado en la estructura edificada por más de medio siglo. Con esta sentencia la tradición de la educación superior, con sus supuestos formadores y organizadores de los recursos profesionales para el desarrollo de una sociedad basada en la industria, tendría que dejar el espacio a la modernidad,

donde la base es la consecución, objetivamente, de fines educativos a partir de una coordinación, planeación y evaluación del proceso educativo sistemático y permanente.

que ahora tiene la forma de la globalidad y la sociedad del conocimiento, todo ello con un sesgo dado por el mercado que se anuncia como el centro promotor de todo. Este diagnóstico se erige como la verdad más conveniente para los Estados que mucho deben adherirse a las orientaciones de los organismos financieros del orbe. Por eso la resolución está dada: educación superior sí pero de calidad y competitiva. El cambio de paradigma se asoma tíbiamente en las iniciales resoluciones de los programas gubernamentales de ajuste, reforma o eventual cambio de las IES. Y los países “en vías de desarrollo” tendrán que adoptar medidas tendientes a lograrlo.

Pero ahora, una década después, el BM está promoviendo la educación superior de este tipo de países, en particular de los de América Latina, en términos de

[...] fomentar no sólo los resultados de mejor calidad de la educación superior en todo el mundo, sino también para promover las instituciones de educación superior más eficientes que innovan y responden positivamente a la asignación significativa basada en el rendimiento de los recursos y los sistemas de rendición de cuentas. Estas mejoras pueden estimular el crecimiento económico y contribuir a frenar el flujo de salida de capital humano altamente capacitado, apoyando las culturas de calidad y productividad (BM, 2013).

Es decir, luego de su evaluación severa (BM, 2003), las dinámicas de la educación terciaria, orientadas por los criterios que ya ha sugerido —en la lógica de la sociedad del conocimiento, de la calidad, la innovación y el enfoque de competencias—, han llevado a que el banco aporte entre 2003 y 2012, 3,700 millones de dólares, y que cerca de 30% de sus préstamos vinculados a la educación superior se ubiquen en los países de América Latina y el Caribe.

El proceso de ajuste de las IES en ese lapso de tiempo (2003-2012) ha sido considerado positivamente por el BM y su apuesta de inversiones así lo señala.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2004) ha dejado, también en la misma época, sus críticas basadas en un criterio de rentabilidad económica. Las IES sobre todo en los países de la OCDE son en mucho de carácter público en una relación de 80/20 con respecto a las privadas; la base de su financiamiento es, por consecuencia, de orden público y habría que buscar que se consigan vías alternativas para su financiamiento en la medida en que el gasto excesivo de los gobiernos ha causado

ya un déficit importante. La propuesta podría sintetizarse en transitar hacia un esquema de tipo privado, en donde lo que hay que cuidar es que a toda inversión corresponda un retorno. Bien, críticas más o menos, el planteamiento podría derivar en que para la OCDE hay países donde las IES han hecho cambios muy fuertes en esa dirección: todos países desarrollados, como Australia, Alemania, Inglaterra, Irlanda, Japón, Países Bajos, Suecia y Estados Unidos de América, frente a países como los latinoamericanos, que no han hecho propuestas en torno a ello. En fin, parece como si el subsidio a la enseñanza terciaria fuera el mal de estos tiempos. Sin embargo, una experiencia exitosa de este segundo tipo son las IES en los países nórdicos, pero ello ha implicado un esfuerzo concertado y compartido con otras lógicas, por ejemplo la de los gobiernos locales y la de las aportaciones fiscales que imponen un supuesto de beneficios compartidos realmente aplicable (Navarro, 2000). En fin, nadie cuenta con la verdad absoluta y entre culturas y políticas hay opciones y posibilidades. No obstante, existen consecuencias desde el punto de vista de la inclusión social a las opciones educativas, pues no todos pueden con la apuesta privada de educación y la cuestión es cómo hacer un plan gradual de transición educativa que implique a los otros factores, como el político y el financiero.

Como sea, las críticas a las IES, que desde luego implican a las mexicanas por parte de estos organismos internacionales de economía y mercado, podrían ser consideradas como muy importantes en la lógica de las reformas que en los años noventa se instalaron para el caso de México y desde luego del resto de América Latina¹⁸.

Las propuestas de reformas para las IES mexicanas

A mediados de los años ochenta y noventa, la educación superior en el país sufrió una baja considerable de los financiamientos públicos, no obstante que su matrícula seguía un camino de crecimiento y, por ende, la incorporación de mayor personal docente, el cual, sin embargo, entre 1982 y 1990 sufrió una baja del poder adquisitivo de sus

¹⁸ Esto podría dar una idea de lo desbalanceados que estaremos en breve de no cuidar el proceso educativo y sacarlo de donde se encuentra. Claudio Rama ha sugerido que “[...] el nuevo escenario de la educación pone al sector terciario como el eje de las políticas públicas de educación, al agregar la variable de la competitividad económica en un mundo global que hace descansar el eje de las nuevas políticas de educación en el nivel terciario” (2006: 34).

salarios equivalente a 50% (Rojas Bravo, 2005: 180). Pero en el mismo periodo se desarrollaron acciones tendientes a la modernización del sistema de educación del país, y en 1989 el gobierno federal presenta el Programa para la Modernización Educativa (PME), 1989-1994.

El entonces presidente Salinas, en el lenguaje político de la época, decía en la ceremonia de presentación del programa: “La modernización educativa es inevitable y necesaria. La revolución en los conocimientos y la intensa competencia mundial imponen hoy a las naciones realizar una seria reflexión y evaluación de sus sistemas educativos”.

La encomienda era que la educación superior fuera vinculante, coordinada, planeada, evaluada y supervisada modernamente:

[...] y responder a las exigencias del desarrollo científico, tecnológico y social subrayando la importancia en la formación profesional de una educación teórica y práctica, flexible, fundada en el dominio de los métodos y en la capacidad de autoaprendizaje mediante procedimientos que fomenten el trabajo personal y de grupo (Presidencia de la República, 1989).

Pero en particular en lo tocante a la educación universitaria, el programa parte de un diagnóstico severo:

El acelerado crecimiento de la matrícula ha redundado en un deterioro de la calidad de la educación. Asimismo, se advierte una insuficiente relación con los sectores sociales y productivos de las regiones respectivas, y se estima deseable una interacción armónica para el planteamiento y solución de sus problemas prácticos (1989).

Es decir, aquí modernizar implica inmediatamente superar las deficiencias de la educación superior que se han generado con políticas y modelos tradicionales y sin planeamiento y evaluación constante. Y es que muchos analistas están de acuerdo en que hasta los años ochenta no hubo intención real de parte del Estado en generar estrategias educativas que, en efecto, sirvieran para proyectar al país; su lugar, el de las universidades, quedaba alojado en la formación de élites políticas y de la burocracia gubernamental, en el espacio de oportunidades y limitaciones políticas del momento, y nada más (Rama, 2006: 35; Acosta Silva, 2003: 83; Klein y Sampaio, 2002: 31).

Como sea, es entonces cuando se impone una reforma de las IES basada en 1) evaluar sistemáticamente su actividad;

2) planear coordinadamente su desarrollo; 3) diseñar y ejecutar programas de superación académica; 4) diversificar la formación del estudiante con características flexibles, de formación multidisciplinaria y actitud emprendedora hacia el trabajo y la producción; 5) fomentar el trabajo personal y la formación para el autoaprendizaje y la actualización permanente; 6) actualización, evaluación y promoción del personal académico; 7) impulsar la cultura científica y el espíritu de solidaridad; y 8) colaborar en la solución de los problemas de la sociedad mexicana (Presidencia de la República, 1989: 130).

El problema será de apertura de frente a las comunidades de las IES (tecnológicas, normales y las universitarias) a fin de ir dando acompañamiento a los proyectos que las involucran centralmente; consideramos que no podría avanzarse mucho en los proyectos de modernización sin la acción y participación de esas comunidades, particularmente las académicas y las estudiantiles. Tal asunto llevó a una dinámica institucional en donde el desafío era promover la necesidad de ajustes y eventuales cambios en la dinámica de las universidades públicas, utilizando los canales colegiados de las IES, que tuvieran esa posibilidad, pero donde entonces el camino no sería con base en las decisiones de los grupos de poder o de dirección de las instituciones. Como sea, el proceso no fue sencillo y podría decirse que para las universidades de mayor fuerza, como la UNAM, UAM y el IPN, fue largo y se tuvieron que incorporar materiales para semejante discusión. La década de los noventa, en términos de los estudiantes universitarios, conoció, hacia fines de esa década, procesos de resistencia a las decisiones institucionales, como los protagonizados en la UNAM, pero en esencia la dinámica de ajustes y cambios siguió en una lógica de programas y medidas casi naturales dado el momento.

A partir de entonces, las políticas públicas sobre la educación superior se volvieron sistemáticas y abordaron el asunto en distintas direcciones, como ya lo observamos, del PME. Planeación y gestión de las instituciones; ordenar e innovar en la creación de las infraestructuras de educación superior, manejando mucho el concepto de las nuevas TIC, en donde además entró de lleno el proyecto de universidad virtual y, consecuentemente, las pedagogías virtuales que le dieran cabida a la enseñanza a distancia y en línea; la habilitación profesional de la docencia en la educación superior; la vinculación IES-Empresas; los apoyos económicos a los estudiantes con escasos recursos para asegurar que lleguen, se mantengan y concluyan sus estudios superiores, entre lo destacable.

El proceso de reforma incluyó la incorporación más decidida de las instituciones privadas, es decir, las de orientación religiosa, pero sobre todo las de orientación de mercado, de tal modo que entre 1990 y 2010 la matrícula que compartió este sector paso de 17% a casi 40% del total, proceso que, por lo demás, incluyó de una u otra forma al resto de los sistemas de educación superior de América Latina (Klein y Sampaio, 2002: 38; Rama, 2006: 70). Con ello, el ajuste y reforma de las IES fue tornándose trascendente y determinante para lo que tendría que exigírsele a esas instituciones, aunque no siempre la inclusión de la iniciativa privada se ha traducido en la formación con calidad que se pretende, lo que abre un dilema más a las reformas: extender el control de calidad (Rama, 2006: 74).

Si hasta los setenta hubo interés en masificar la educación, más por razones políticas que por ir a la par de las necesidades reales de la sociedad, en este momento la masificación, que continúa, ha adquirido fuerza propia. No hay muchas posibilidades de cerrar los espacios abiertos, por lo que si bien continúan incrementándose las exigencias para los accesos, éstas no han podido, ni mucho menos, reducir el incremento poblacional de los educados en las IES, estamos llegando a los 2 millones 800 mil alumnos matriculados, considerando a todo el sistema de educación superior: escuelas normales, técnico-superior universitario, universidades e institutos tecnológicos (ANUIES, 2013). Además, los objetivos de formación de recursos profesionales han tomado una orientación mucho más compleja que en el pasado inmediato: formar con capacidades globales para entornos más competitivos que implican no sólo conocimiento, sino nuevas habilidades y prácticas profesionales con aditamentos de métodos y técnicas tradicionales en las distintas disciplinas y de manejo de nuevas TIC, para aplicarse a la resolución de problemas. Todo ello en un marco de planificación por objetivos y en un entorno vinculante a distinto nivel (institución, organización, empresa, sociedad).

Los últimos pasos

En los programas nacionales de educación de los dos últimos sexenios, 2001-2006 y 2007-2012, el diagnóstico es, nuevamente, severo, pues se considera a la educación superior como un “sistema educativo cerrado” al que hay que convertir en otro abierto, flexible, innovador y dinámico. Apreciados en su constitución interna, que es lo que los explica, estos programas educativos sexenales

(con sello panista, pero sin cambios reales respecto de las pretensiones amplias que hemos venido señalando) sugieren ajustes y profundizaciones de acciones en torno a tres grandes objetivos: 1. El de la equidad educativa (en síntesis incrementar la tasa de matriculación hasta llegar a 60% de la población de jóvenes, auspiciando a las poblaciones material y económicamente más débiles); 2. El de la calidad educativa, pensada para que se eleve la eficiencia terminal y a partir de una adecuada competencia docente, lo que implica una formación y actualización como profesores, redes de cuerpos académicos, con instrumentos eficaces de evaluación del aprendizaje; programas educativos flexibles, con modelos pedagógicos centrados en el aprendizaje y el conocimiento, con competencias genéricas, idiomas, uso de nuevas tecnologías, incorporación de la dimensión internacional en programas y actividades, movilidad estudiantil, de profesores e investigadores; programas orientados al desarrollo de competencias; y la modernización de las infraestructuras educativas, programas de planeación por objetivos y de mejora continua en la implementación de los servicios a las comunidades estudiantiles y académicas; y 3. El de la pertinencia educativa, lo que implica que se realicen diagnósticos de necesidades reales y de la demanda de profesionistas; que se difunda y comercialice, cuando así proceda, los servicios derivados de la vinculación; que se generen planes de estudio con enfoque de competencias profesionales, entre lo destacable (*cf.* Programas Nacionales de Educación en línea).

Las IES públicas abrieron sus puertas a esta nueva lógica, pero no todas ni en similares orientaciones. El juego de las reformas de la enseñanza superior sigue distintos cursos de acción. En él los actores se ubican de modos diferentes y sus apuestas van tomando orientaciones que, mal que bien, se aproximan al ideal, pero esto es más explicable cuando tomamos en cuenta el recambio generacional en la planta docente. Nuestra idea es que entre 1990 y 2010 los ajustes pueden seguir distintos cursos dado, entre otras cuestiones, el componente y perfil de los docentes universitarios.

Por lo menos esta historia, ya conocida, ubica nuevas acciones del Estado que abarcan la creación de centros educativos en donde los perfiles de competencia educativa son la base de su inicial funcionamiento (por ejemplo las universidades tecnológicas); métodos de estandarización para las evaluaciones de los postulantes a una enseñanza superior (por el camino del examen único); reforzamiento de la administración con propuestas de gestión que se

basan en la planeación anticipada e integral (ya muchas instituciones tienen lo que denominan sus planes estratégicos); planes generales de reforma del currículum escolar en las licenciaturas (muchos de los cuales están siendo pensados desde la lógica de la calidad y la competencia educativa); extenso programa de certificaciones y acreditaciones de las carreras de licenciatura; reforzamiento de los posgrados con base en la calidad (el PNP no es sólo un listado, sino un mecanismo muy aceptado de evaluación de la calidad de los empadronados); centros de habilitación docente para los académicos; mecanismos de apoyo económico con base en competencia y productividad de la docencia (bonos, becas, estímulos, etc., que han llevado a las instituciones a sendos procesos conflictivos con los sindicatos); y todo ello filtrado por un sistema en constante perfeccionamiento de la evaluación de las IES (que no es sólo formal sino que tiene consecuencias prácticas para las instituciones).

En fin, el proceso abierto podría suponer un avance hacia la modernización educativa tan ansiada por ya varios sexenios, pero aún hay que hacer los diagnósticos puntuales de tales avances. Por lo pronto para las IES y sus miembros (todos están involucrados), el proceso abierto pero no concluido los ha colocado sobre la pared y la avalancha de formatos e informes, y asegura la paz de la conciencia política de los gobiernos, aunque no necesariamente implica un salto cualitativo, digamos en términos de la calidad educativa, ni tampoco asegura un proceso homogéneo y de convención cabal¹⁹.

¹⁹ Habría distintas opciones de analizar el proceso. Por ejemplo, Acosta Silva (2003: 34) sugiere que lo que definió el proceso (aunque lo coloca en la tesitura de los países latinoamericanos) fue pasar de un modelo donde el Estado patrocinó a las universidades, viendo en ello un conjunto de beneficios políticos más que los esperados de desarrollo económico y social (autonomista y patrocinio benigno), a otro en donde el Estado ya afinó la mirada y manejó una política educativa deliberadamente para conseguir tener a la educación superior como un instrumento importante de desarrollo del país, y entonces mantuvo su patrocinio pero ahora con nuevas y mayores exigencias (modelo de intervención racionalizada por la calidad educativa). Con todo esto, la hipótesis que se sugiere es que a partir de ello, del declive del modelo que subsistió desde la Segunda Guerra Mundial, el manejo del proceso de la educación superior, en cuanto a las relaciones del Estado con las IES (y muy particularmente con quienes controlan a éstas en lo interno), implicó un estado de *ensamblajes conflictivos*, por el que se entendería que el proceso tiene altibajos, y, en buena medida, no es posible señalar con objetividad el desenlace de cada momento crucial de ajuste o cambio universitario.

Los actores universitarios

El proceso de reformas de las IES ha dado resultados a diverso nivel y con distinta profundidad, pero las instituciones tienen mucha vida y dentro de ellas los procesos sociales —que no son sólo educativos— son intensos e indecibles y no es posible señalar un rumbo fijo.

Y es que las conformaciones de los actores universitarios fueron dándose de distinto modo durante estas décadas. Por ejemplo, desde los setenta y hasta entrados los ochenta, el proceso de masificación de las IES, especialmente en las universidades, terminó por llenar las aulas de muchos chavos que, de pronto, tuvieron más opciones igualitaristas de acceso a la educación superior; eso no quería decir que lo buscaran, pero bueno, qué caray, las puertas se abrieron y ellos entraron. De acuerdo con las fuentes estadísticas oficiales de 1970, la cobertura de la educación superior (jóvenes de 18 años) abarcaba a 6.7% del grupo etario, para el 2000 esta cifra llegó a 19% y para 2005 ya implicó a 22.3%. Es decir, en las cuatro últimas décadas el acceso a la educación superior prácticamente se cuadruplicó, pues en la actualidad la cobertura ronda 27% (SEP, 2005).

En cuanto al personal docente, ni hablar. Ellos venían de dos o más tipos de perfiles: aquellos que ya estaban en las aulas y que fueron a apoyar a las nuevas instituciones, como en el caso de la UAM (que nació por el año de 1974). Posiblemente se trató, y más para el caso de las ciudades, especialmente la de México, de unos buenos perfiles de académicos con relativa estatura que habían sido preparados décadas atrás, cuando la masificación no era el fin último de ese nivel educativo, sino, justo al contrario, la de la élite. Ellos abrieron el camino, pero no hubo manera de que los que los siguieron tuvieran las mismas características, pues la necesidad de dar clases a muchos masivamente incorporados llevó a no ser tan estrictos y exigentes con la contratación, y entraron por la puerta grande académicos, más bien jóvenes que luego transformaron sus perfiles, pero mientras así trabajaron formando profesionistas (*cf.* Gil, mayo-junio de 1989: 3).

Si la masividad alcanzó a las IES en México, aplicando lo propio para los perfiles estudiantiles y académicos, el sector directivo fue siguiendo sus pasos: académicos que debían, aunque muchas veces no podían, hacer las veces de directivos de las instituciones educativas superiores, y para los cuales el dicho de *echando a perder se aprende* pudo aplicar en más de un caso. Éste se convirtió en un tema de debate en el sentido de si los directivos univer-

sitarios debían ser sobre todo académicos solamente o si debían ser un sector profesionalizado de administración y gestión (Gil, mayo-junio de 1989). Como sea, las cohortes directivas pudieron ser más políticas que académicas tanto en el centro como en los estados del país. Esto también no necesariamente ha sucumbido del todo, si bien se puede hablar de cierta profesionalización del personal que dirige a las universidades públicas.

A final de cuentas, el proceso universitario de esta época pudo ser tipificado más como de corte tradicional, en donde no importaba la calidad como ahora se entiende y sus actores tuvieron similares comportamientos.

Pero los nuevos universitarios, con perfiles de calidad, sólo pueden ser observados parcialmente. Las comunidades estudiantiles, por un lado, siguen un ritmo de estudios dentro de la lógica de la carrera que literalmente les implica pasos rápidos y abruptos de conocimiento y hacer profesional. Siguen siendo parte de la masividad universitaria y, además, deben responder a las nuevas exigencias que van surgiendo con las reformas de las nuevas etapas. Literalmente, son unos sobrevivientes del proceso de reformas, pues tienen que responder desde sus circunstancias y éstas aún son difíciles desde el punto de vista socioeconómico y cultural. De Garay (2001) encuentra que de los estudiantes universitarios del país, hacia el año 2000, sólo 15.8% de ellos puede considerar como excelentes los recursos económicos para sus estudios, otro 70.4% los califica de suficientes y 13.8% de insuficientes. Al hacer el balance de los que proceden de IES públicas, el estudio de De Garay encuentra que sólo 12.3% dijo contar con excelentes recursos económicos, pero en el caso de los que proceden de IES privadas la proporción es de 28.3%.

Y decimos que son sobrevivientes del proceso porque el estudio referido muestra que en el 2000 los estudiantes universitarios de IES públicas en una proporción de 32% trabajaba (cifra que se repite para el 2005) (Rubio Oca, 2007: 40). Es decir, casi uno de cada tres son estudiantes-trabajadores. Por otro lado, el perfil socioeconómico tiene repercusiones en los perfiles de estudio, pues si bien logran asistir a clases (siete de cada diez dijo tener una asistencia regular), 39.7% declaró que casi nunca preparaba sus clases, y menos de 50% dijo hacerlo en forma regular. Además hay poco tiempo dedicado a la lectura: casi la mitad de los encuestados (48.4%) le dedican de una a cinco horas a la semana y menos de una cuarta parte de ellos (21.7%) lo hace entre cinco y diez horas a la semana. Si el perfil cultural adecuado de un estudiante de nuevo tipo debiera ser el

uso del Internet, entonces aún contamos con limitaciones, pues 34.4% dijo que casi nunca hace uso de ese servicio, 24.9% dijo que nunca, mientras que 27.4% lo hace a veces y 13.3% lo hace frecuentemente.

Claro, hay que ver qué ha pasado en la última década, pero es posible que los datos no sean muy diferentes, pues en varios aspectos los estudiantes universitarios viven las circunstancias económicas de las familias y éstas las de sus proveedores principales, los que trabajan. En todo caso, la masividad a la que hemos venido aludiendo se asoma por el horizonte: somos en América Latina el sistema de educación más complejo y más amplio cuantitativamente hablando, que en el caso de la educación superior, incluidos todos los subsistemas y las, hasta 2005, 995 instituciones privadas, cuenta con poco más de 2 millones y medio de matriculados, (ANUIES, 2013) y la cifra seguirá creciendo, pues no ha habido un *tope* al proceso de inclusión.

En cuanto a los académicos universitarios y lo que habría de permitir dar el salto hacia los nuevos perfiles, es notorio que el proyecto de habilitación docente se ha centrado mucho en la consecución de nuevos y mayores estudios, especialmente en los posgrados de las IES. Seguramente un buen doctor en cualquier disciplina termina por ser un especialista en su tema, pero ello no asegura necesariamente que deba estar por ello habilitado para la docencia. Aquí subsiste el problema, es decir, no debemos suponer que mayores grados disciplinarios son la respuesta al perfil del docente de nuevo tipo. La pedagogía y didáctica son dos cosas necesarias para pretender dar clases, no por nada en las normales así se estima. Bien, habría que aplicar ese criterio a la docencia universitaria, pero no ha sido nada fácil. Hay una mentalidad que ajustar, una conciencia colectiva del docente universitario que reordenar y, a final de cuentas, una cultura del ser docente que descubrir y reproducir.

Estamos en ese proceso y los académicos universitarios, al igual que las instituciones, hemos venido creciendo a pasos acelerados. En 1961 había tan sólo 10,700 plazas de académicos, para el año de 1987 la cifra era de 97,139, momento en que, de acuerdo con Gil (1989), los licenciados pasaron a ser profesores universitarios. Para el año de 2005 el sistema de educación superior del país alojaba a 248,782 académicos tanto en el sector público (154,205) como en el privado (94,577) (Rubio, 2007: 42), y para el ciclo 2010-2011 la cifra fue de 288,274. Claro que no todos gozan de las mismas prerrogativas, pues muchos son profesores por horas. Si consideramos la última cifra, tenemos que 71,103 (24.6%) son profesores de tiempo completo, 197,848

(68.6%) son personal académico contratado por horas y 19,323 (6.8%) contratado a tiempo parcial.

Mucho de lo que creemos que es formarse para dar clases en las universidades, es decir, hacer posgrados, puede, como ya lo advertíamos antes, estar mal enfocado, pero en todo caso ese ha sido el camino preferido por las IES que apoyaron la formación de su personal académico en los posgrados. De tal manera que ya para este momento (ciclo educativo 2010-2011) 90,574 cuentan con grados de maestría, y 20,772 con doctorado. Como se puede apreciar, la formación de posgrado incluye a este momento a 38.6% del total de la plantilla, que no es para nada una proporción baja (ANUIES, 2013).

Si eso asegurara la actividad docente de calidad, tendríamos que advertir un avance significativo. Si bien la docencia de calidad tendría que incluir conocimiento y experiencia disciplinar, el factor que hace la diferencia está en la capacidad de transmisión de ese conocimiento en un momento en que, además, implica la incorporación de otras actividades formativas que es posible desarrollar con el manejo de métodos y técnicas probadas para tales fines. En esta parte aún tenemos cuestiones pendientes. Es decir, si junto a la formación en grados, adquiridos por hacerse especialistas de una determinada disciplina, se diera la formación para la docencia, podríamos estar en el camino correcto.

¿Qué posibilidades hay de que los docentes universitarios que ya están en las aulas y que cuentan con experiencia docente puedan y quieran participar en actividades vinculadas a la habilitación para un ejercicio que practican varios días de cada semana durante el ciclo escolar? Sin duda pocas, tal y cual ha ocurrido. Es posible que eso pueda ser aplicado de un modo más seguro con los nuevos docentes que, así, conformarán una nueva generación de docencia universitaria. En todo caso el tema es buscar el camino de la transición. Los docentes que hoy ya están en las aulas pueden, no obstante, sentirse interesados por la materia pedagógica, didáctica y el manejo de paqueterías vinculadas a la actividad docente; hay que dárselas a conocer de manera que pueda generarse una retroalimentación. De hecho lo están muchos de ellos, su actividad en conjunto los ha llevado a abrir espacios cada vez mayores a reconfigurar sus clases a partir del uso de las nuevas TIC abocadas precisamente a la docencia. Es un autoaprendizaje, pero justamente esto es lo que se busca tener si hacemos caso a la propuesta general implementada por la UNESCO para los retos del milenio: educación a lo largo de la vida, que no

implica necesariamente estar siempre en las aulas formales, sino incorporar conocimientos y habilidades que, desde los ya adquiridos, puedan verse sumados a la experiencia total de los docentes universitarios.

Hoy, sin embargo, el recuento de las actualizaciones se mide en términos de grados académicos alcanzados. Sin duda hay toda una explicación plausible, pero aún falta el trabajo específico de habilitación docente. Esa tarea, pues, está por comenzar en forma real y amplia para las comunidades académicas universitarias. Como sea, el balance respecto del incremento de los grados entre el personal académico universitario es de destacar: el proceso de incorporación puede verse en grandes periodos, como lo sugieren Galaz y Gil Antón (2009: 13): hasta 1982, 24.2% ingresaba con posgrado, pero el resto, 75.8%, lo hacía con estudios de licenciatura; entre 1983 y 1990, ingresaba 26.3% con posgrados; entre 1991 y 1998, ya eran 36.2% los que ingresaban con posgrados; y entre 1999 y 2007 los ingresos implicaban a 61.8% con perfiles de posgrado, y los licenciados ocupaban 38.2% del conjunto.

Podríamos decir que en este tiempo examinado por los autores referidos (que lo hacen considerando dos encuestas específicamente orientadas a valorar a los académicos de las IES) el proceso está a punto de invertirse: ahora la fuerza del perfil de los académicos que trabajan en la enseñanza superior es más de estudios de posgrado. Claro, este proceso ha implicado una muy buena derrama económica por parte de las propias instituciones educativas y de las instancias asociadas de la SEP y el Conacyt. Es decir, sistemas de apoyo en las universidades para que sus académicos tomaran la decisión de prepararse en los posgrados, nacionales y extranjeros, junto con los Programas de Mejoramiento del Personal Académico (Promep), que sin duda han derivado en lo que hoy tenemos. Y no obstante ello, la duda de que los programas en los que se prepararon muchos sean lo mejor o, por lo menos, cercanos a una norma básica de calidad (Galaz y Gil Antón, 2009: 16).

Parece que la transición del académico de la educación superior tiene que ir ahora más enfilada a complementar su reconfiguración docente con perfiles de habilitación para ese trabajo justamente. Aquí la situación se pondrá complicada, pero no imposible, sobre todo si se piensa en colocar la propuesta a la altura de los académicos que hoy ocupan las aulas, es decir, no tratarlos como alumnos y sí ofrecerles o ponerles al alcance dispositivos varios, de naturaleza docente, que les sirvan. La reconfiguración de las IES es imprescindible, pues se

requerirá implementar servicios al académico que pueda usar e incorporar a su quehacer como docente. Esto angostará, más que menos, la brecha entre el profesor limitado y el otro bien aditamentado.

Referencias

- Acosta Silva, A. (2003). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: Universidad de Guadalajara/Centro Universitario/FCE.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2003). *El mercado laboral de los profesionistas en México, 1990-2000*. México: Autor.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2013). *Estadísticas de las IES*. Página virtual.
- Banco Mundial (BM) (2003). *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento: desafíos para los países en desarrollo*. Informe del Banco Mundial.
- Banco Mundial (BM) (2013). Sitio oficial virtual.
- Cámara de Diputados (2012). *Ley General de Educación*. México (versión electrónica).
- De Garay, A. (2001). *Los actores desconocidos*. México: ANUIES.
- Galaz Fontes, J. F. y Gil Antón, M. (2009). "La profesión académica en México: Un oficio en proceso de reconfiguración". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11(2). Recuperado de <<http://redie.uabc.mx/vol11no2/contenido-galaz2.html>>.
- Gil, M. (mayo-junio de 1989). "Los académicos y la reforma universitaria: tres propuestas a discusión". *Empresarios y Deuda*, (29) (versión electrónica).
- Guevara Niebla (febrero de 2013). "La disputa por la educación". *Nexos*. México.
- Hernández Vázquez, J. M. (2005). "Inseguridad laboral en el mercado de trabajo docente. Un análisis comparado de los mercados público y privado del nivel primaria en México, 1996-2001". Tesis de Doctorado en Estudios Sociales, Línea de Estudios Laborales. México: UAM-Iztapalapa.
- Hirsh Adler, A. (abril-junio de 1983). "Panorama de la formación de profesores universitarios en México". *Revista de la Educación Superior*, 12(46).
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2011). *Informe del Panorama Educativo 2011* (versión electrónica).
- Klein, L. y Sampaio, H. (2002). "Actores, arenas y temas básicos". En Rollin, K., *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*. Estudios comparativos. México: Flacso/UAA/FCE.
- Luhman, N. y Eberhard Schorr, K. (1993). *El sistema educativo*. México: Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (Col. Laberinto de Cristal).
- Navarro, V. (2000). *Globalización económica, poder político y Estado del Bienestar*. Barcelona: Ariel/Sociedad Económica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2004). *Internationalization and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges*. París.
- Padua, J. (1984). *Educación, industrialización y progreso técnico en México*. México: Colmex/UNESCO.
- Presidencia de la República (1989). *Programa para la Modernización Educativa*, capítulo 7. México: Gobierno Federal.
- Rama, C. (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Argentina: FCE.
- Rojas Bravo (2005). *Modelos universitarios. Los rumbos alternativos de la universidad y la innovación*. México: UAM/FCE.
- Rubio Oca, J. (2007). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*. México: SEP/FCE (versión electrónica).
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación (2001-2006)*. México: Autor-Gobierno Federal (versión electrónica).
- Secretaría de Educación Pública (2005). *Serie de Educación Superior*, núm. 1 (versión electrónica).
- Secretaría de Educación Pública (2007). *Programa Sectorial de Educación, 2007-2012*. México: Autor-Gobierno Federal (versión electrónica).
- Tenti Fanfani, E. y Steinberg, C. (2011). *Los docentes mexicanos. Datos e interpretaciones en perspectiva comparada*. México: IIEP/UNESCO/Siglo XXI Editores.
- UNESCO (2005). *La educación para el desarrollo sostenible, 2005-2014*.

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 *doble 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 postulan 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.

Biblioteca pública y exclusión social en el norte de la Ciudad de México: el caso de Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero

Cuauhtémoc Ochoa Tinoco*

La biblioteca pública barrial ha sido pensada como un lugar donde los diversos grupos de la sociedad pueden acceder al conocimiento, la información y al uso de las nuevas tecnologías, además de ser un espacio público donde se generan procesos de socialización de la comunidad circundante. Sin embargo, la realidad de estos equipamientos es otra en el Distrito Federal, en particular, en pueblos y barrios populares con alto grado de marginación. En este texto se expone un caso extremo de esta situación, el cual muestra la falta de atención gubernamental y social hacia la biblioteca pública, espacio que podría contribuir a enfrentar la exclusión social de las poblaciones antes mencionadas.

El primer contacto

Al pasar el umbral del local, el orden del mobiliario y la penumbra que limita la entrada dan la bienvenida al usuario-lector. La estantería amarilla desvencijada por el pasar del tiempo cubre la mayoría de las paredes y alguna parte del pequeño local. En la misma superficie convive todo lo que alberga la biblioteca: vestíbulo, mostrador, mesas de trabajo, estantes, ficheros de madera astillados, maceteros con plantas a punto de morir de sed, sillas destartadas, cajas con

donaciones... el catálogo electrónico y la sala de cómputo son impensables en este lugar. El acervo variopinto es insuficiente tanto en número como en temas, destinatarios y actualidad. Quien se acerca a este lugar en busca de una experiencia agradable con la lectura o la solución a sus requerimientos de información escolar o personal, o sencillamente, quiera estar en un espacio diferente de socialización, verá frustrada su intención. Mientras menos tiempo en él, mejor.

De los buenos deseos a la realidad

La biblioteca pública, sin duda, debería ser un lugar especial en el que se acceda al conocimiento y a la infor-

mación; sin embargo, en la actualidad, ésta es considerada por muchos niños, jóvenes y adultos, mujeres y hombres, empleados y desempleados como poco interesante, inadecuada, aburrida, intrascendente, no sólo por sus deficientes instalaciones, la carencia de materia prima (lectura e información en sus diversos formatos) y la falta de atención por parte del encargado de los acervos, sino porque este espacio se relaciona con la obligatoriedad, la frustración o la imposición de la experiencia lectora. Datos sobre esta situación nos los proporciona la *Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Cultural* (Conaculta, 2010). Por ejemplo, 36% de los encuestados no asistieron ninguna vez al año a una biblioteca en el Distrito Federal y 38%

* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, plantel Cuauhtémoc.

afirma nunca haber asistido a una de ellas; en conjunto, ambos grupos suman 73%, lo que significa que tres cuartas partes de la población encuestada no ha estado en una biblioteca ni una vez en el último año; sólo 26.8% mencionó que ha asistido al menos una vez al año.

Del universo de personas que frecuentan la biblioteca, la población escolar de educación básica y media superior es la que más asiste, la cual representa más de la mitad, 53% de la muestra; en cambio, para la mayoría de quienes ya no están en el sistema escolar formal (trabajadores, amas de casa, jubilados, desempleados) la biblioteca no es un lugar de estar que satisfaga alguna necesidad de carácter cultural o social. Estas cifras son similares a la estadística nacional.

Con respecto a por qué no asisten a ellas, poco menos de la mitad de los encuestados del Distrito Federal, 43%, mencionan que no tienen tiempo; 19% dice no gustarle la lectura y alrededor de 30% menciona diversas causas relacionadas específicamente con el equipamiento bibliotecario: no encuentran los libros que les interesan, la distancia de las bibliotecas, el servicio y la instalaciones inadecuadas y los horarios inconvenientes. Con estas cifras, es claro que la dinámica ciudadana (horarios laborales, problemas de movilidad, desequilibrio territorial de los equipamientos culturales y educativos, etc.) aleja a los posibles usuarios de la biblioteca pública, a lo cual se agrega la falta de un hábito de lectura de un porcentaje considerable de la población y las características negativas antes mencionadas de las bibliotecas. Aunado a todo lo anterior, la biblioteca pública barrial o comunitaria experimenta una marcada desventaja frente al uso extendido de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la hegemonía socio-cultural de los medios de comunicación masiva, en particular, de la televisión, desventaja que contribuye a alejar de ella a los posibles usuarios y desvaloriza su presencia y sus potencialidades, en la medida en que no tiene la capacidad ni los recursos para incorporar las TIC a sus servicios y ser atractiva frente a la televisión.

En México, en general, pese al discurso oficial, las buenas intenciones y los esfuerzos de bibliotecarios, gestores culturales y de una que otra autoridad de los diferentes niveles de gobierno, la biblioteca pública experimenta un proceso de desvalorización social profundo. Sin embargo, las que se encuentran en los pueblos, en las comunidades rurales, en los barrios y en las colonias populares marginales son las que padecen, con mayor claridad, el olvido

y la indiferencia gubernamental y social. En la actualidad persiste la idea de que la biblioteca pública es una bodega de libros en donde se pueden realizar tareas escolares y encontrar, si se tiene suerte, información vieja sobre algún tema de interés. Estos territorios de la lectura, del gozo, del conocimiento y del encuentro social siguen siendo poco funcionales y atractivos, alejados de las necesidades y la vida cotidiana de los habitantes de las comunidades donde se ubican.

Se podría pensar que en la Ciudad de México, por su grado de desarrollo social, cultural, educativo y económico, las condiciones y el funcionamiento de sus bibliotecas públicas tendrían altos estándares de eficiencia y funcionalidad, empero, la realidad es otra; por lo menos en lo que a las zonas populares respecta. Sin duda, habrá excepciones, pero el común denominador de la red de bibliotecas barriales o comunitarias de la Ciudad de México son los problemas relacionados con la calidad de sus instalaciones y el servicio que se brinda, la desigual cobertura territorial, el insuficiente financiamiento, así como un rezago tecnológico significativo, pero tal vez un aspecto que, más allá de las estadísticas y evaluaciones institucionales, adolece la biblioteca pública capitalina es la falta, en general, de verdaderos mediadores, es decir, de agentes promotores de la lectura y orientadores activos del uso de esos espacios.

Esta última situación se explica por diversas razones, desde el bajo nivel salarial, la formación profesional inadecuada, la falta de capacitación, hasta el estrés laboral, etc.; no obstante, la energía, el compromiso y el ánimo de generar y mantener el vínculo entre el universo que contiene la biblioteca y los lectores, los usuarios y la comunidad, no se observa en la cotidianidad de la biblioteca ni en la labor de los bibliotecarios ni está como prioridad de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno que son responsables del sistema bibliotecario de la ciudad. Sólo para documentar nuestro optimismo (Carlos Monsiváis *dixit*), de acuerdo con cifras oficiales, en la década anterior 41% de los “bibliotecarios” únicamente habían cursado la educación básica y media básica, además, la formación del personal con nivel técnico o profesional era en su mayoría ajena al área bibliotecológica (Venegas, agosto 2005: 16). Contagiar y compartir el entusiasmo por un “hábito” que debería ser placentero y energizante de la mente y el corazón de cualquier ser humano deviene en muchos casos en una labor rutinaria, desanimada y burocratizada.

En un mar de necesidades, bibliotecas, ¿para qué?

Para muestra, un botón. En el norte del Distrito Federal, en la delegación Gustavo A. Madero, se encuentra la localidad de Cuauhtepc, zona conformada por 2 pueblos y más de 50 colonias, con una población de aproximadamente más de 300 mil habitantes. Según un estudio sobre índices de desarrollo social realizado por un organismo del Gobierno del D.F., esta zona tiene grados de desarrollo social bajos y muy bajos (Evalúa DF, 2011: 68), lo que significa que parte importante de su población no posee los componentes¹ para satisfacer las necesidades básicas que les permitan disminuir su situación de pobreza, mejorar su calidad de vida y generar condiciones para su inclusión social y, en general, su bienestar social. Coincidentemente, aunque con otra metodología, el Consejo Nacional de Población (2006) establece que la mayoría de las unidades territoriales que conforman Cuauhtepc tienen grados de marginación altos y muy altos, lo que se traduce en la permanencia de formas de exclusión relacionadas con la educación y la vivienda, además de niveles bajos de ingresos económicos.

Las características anteriores nos dan una idea del tipo de poblamiento del que estamos comentando: colonias populares producto de asentamientos irregulares, con una visible pobreza, una producción del hábitat sin planeación que ha dado lugar a un orden urbano anárquico, niveles altos de inseguridad, una permanente lucha por el espacio público, además de una marcada acción gubernamental delegacional y central ineficiente, burocrática y clientelar en diversos ámbitos de su responsabilidad. Esto ha sucedido independientemente de quien haya estado a cargo de los gobiernos antes citados: el Partido Revolucionario Institucional o el de la Revolución Democrática (Vite, septiembre-diciembre 2001; Ochoa, 2009; Álvarez, 2012).

Uno de los rasgos actuales de esta localidad es el exiguo equipamiento social existente, en particular, el relacionado con la cultura; aunque no sólo es una cuestión de insuficiencia de instalaciones físicas, sino del servicio y las propuestas culturales que ahí se promueven. En el

¹ Los indicadores considerados para la creación de este índice son los de: I) calidad y espacio disponible en la vivienda, II) acceso a la electricidad, III) posesión de bienes durables, IV) adecuación sanitaria, V) acceso a la seguridad social y/o al servicio médico, y VI) rezago educativo (Evalúa DF, 2011).

caso que nos ocupa es muy clara esta situación. A lo largo y ancho de esa localidad existen sólo 2 de las 408 bibliotecas públicas del Distrito Federal pertenecientes a la Red Nacional de Bibliotecas registradas por el Conaculta. Aunque otras bibliotecas están registradas en la zona, son de acceso restringido para el público en general, pues unas están en el interior del reclusorio norte y otras son parte de instituciones educativas como las preparatorias Belisario Domínguez (escuela pública) y Benemérito de las Américas (escuela privada), así como la de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Para darnos cuenta de la magnitud del problema de acceso al servicio bibliotecario de los pobladores de Cuauhtepc podemos hacer la siguiente comparación: el número de habitantes por biblioteca a nivel nacional es de 15,317; en el Distrito Federal es de 21,694 (Conaculta, 2013) y en el caso de Cuauhtepc el número aproximado sería de alrededor de 150,000 habitantes por biblioteca. Si lo analizamos desde el punto de vista local, en la delegación Gustavo A. Madero (1,185,772 habitantes), en donde se encuentra nuestra zona de estudio, existen 27 bibliotecas públicas; de éstas, las que están ubicadas en Cuauhtepc representan sólo 7.4% del equipamiento bibliotecario público delegacional, sin embargo, la localidad representa 30% de la población de Gustavo A. Madero.

Aunado a ello, las dos bibliotecas están ubicadas en lugares poco accesibles del vasto territorio de Cuauhtepc, por lo que el área de posible influencia es limitada; además, ninguna cuenta con las instalaciones adecuadas ni los soportes tecnológicos para ser espacios atractivos para ir, estar y leer. Estos datos concisos nos muestran, por una parte, la desigual distribución y cobertura del equipamiento bibliotecario en la ciudad y, por otra, la imposibilidad real de que una biblioteca pública de este tipo sea un espacio adecuado para promover la lectura y atender las necesidades de información de una comunidad tan grande como la de Cuauhtepc y mucho menos ser un espacio de encuentro y socialización.

¿Qué hacer frente a este lúgubre panorama?, ¿más dinero?, ¿más y mejores bibliotecarios?, ¿una nueva política cultural?, ¿mayor participación de la sociedad civil?, ¿incorporar las bibliotecas públicas en los planes de desarrollo gubernamental (delegacional, municipal, estatal, federal) de manera explícita y eficaz? Si bien hay áreas de la ciudad que comparten similar problemática, también es preciso anotar que en otras la situación no está al límite de es-

tos casos, ya que en ellas existen otros tipos de espacios bibliotecarios o centros de información que sustituyen a la biblioteca pública barrial (bibliotecas universitarias, centros de investigación, centros culturales, bibliotecas de instituciones privadas, públicas y sociales). Sin embargo, ante este panorama, es necesario reflexionar el presente y futuro de la biblioteca pública a nivel local, tanto en la Ciudad de México como en las diferentes ciudades, pueblos y áreas rurales del país.

Revaloración de la biblioteca pública barrial. Retos y potencialidades

Pese a los cuestionamientos a la operación de la actual biblioteca pública en la gran urbe capitalina es indispensable revalorar la importancia de estos espacios públicos. Revalorarlos desde una visión amplia; ¿por qué no pensar en una nueva biblioteca pública? Existe una diversidad de experiencias en otros países, como Colombia, Francia y España, las cuales pueden servir de referencia sobre el camino que debe seguir México y, en particular, la Ciudad de México.

En este panorama es necesario considerar la ampliación en su cobertura, el incremento de los recursos materiales y económicos, la mejora y modernización de sus instalaciones, equipamientos y servicios, la actualización de sus recursos tecnológicos y la mayor eficiencia en la gestión de la red bibliotecaria, colocando como prioridad especial a las zonas marginadas de la ciudad capital; sin embargo, un aspecto fundamental en la reconversión de la biblioteca pública es la acción de quienes estén a cargo de ellas, del bibliotecario o del animador cultural. Es imprescindible, como lo plantean Michéle Petit (2006) y Geneviève Patte (2011), capacitar y actualizar al personal, pero más que eso, es indispensable transformar la visión del bibliotecario para convertirlo en un verdadero mediador que ponga énfasis en la comunicación humana, en los lazos y en las relaciones interpersonales que contribuyan a atender las necesidades de conocimiento, información, reflexión y lectura de todas y todos los que traspassen el acceso de este nuevo espacio.

El desafío es enorme y la tarea no sólo debe circunscribirse a las autoridades educativas y culturales locales o federales, pues en muchas ocasiones son las menos interesadas y capacitadas para intervenir en la temática. Empero, es preciso que en conjunto, sociedad civil e instancias oficiales responsables, definan una política pública que considere la

atención a las problemáticas actuales, establezca acciones a corto, mediano y largo plazo, impulse la revitalización de la biblioteca pública y genere las condiciones para la participación de la sociedad civil en los procesos de diagnóstico, implementación y evaluación de la política y en el funcionamiento de los mismos equipamientos.

La construcción de vínculos de colaboración entre la biblioteca y la comunidad y generar vasos comunicantes que permitan el diálogo de necesidades y deseos entre los lectores y el bibliotecario es otro aspecto relevante que se debe considerar al discutir sobre la biblioteca pública barrial. Para lograr tales objetivos es conveniente tejer redes con los diversos actores culturales, educativos y sociales de la comunidad. El bibliotecario debe dejar atrás la idea de que él es sólo cuidador y organizador de libros, él es un agente promotor que abre las puertas a un universo de múltiples constelaciones a quien se acerque a ese espacio poco explorado; es un mediador indispensable que comparte su pasión por la lectura.

La biblioteca como institución debe salir de sus muros e invitar a la comunidad en la que está a que la conozcan y se apropien de ella; en esta tarea los profesores de educación básica son aliados relevantes. Los grupos sociales y comunitarios, las asociaciones civiles, las instituciones educativas de la zona, los gremios económicos y la población en general también pueden contribuir a crear y consolidar formas de cooperación y sinergias que impacten el funcionamiento de la biblioteca en su entorno social. Al reconocer el contexto sociocultural y las necesidades e intereses de la comunidad en la cual funciona, la biblioteca se haría visible y cumpliría una función social; la comunidad la integraría como parte de ella y sería un territorio compartido por todos.

Para lograr lo anterior es preciso ampliar la oferta de actividades que brinda la biblioteca e incorporar sistemáticamente a sus funciones educativas y culturales tradicionales quehaceres que permitan, por un lado, mantener a sus usuarios habituales y, por otro, atraer nuevos usuarios y públicos. Esto permitirá dejar a un lado la percepción de que las bibliotecas son centros preferentemente para el estudio o la realización de tareas. La incorporación de cineclubes, cuentacuentos, talleres diversos, presentaciones de libros, conferencias, mesas redondas, conciertos, exposiciones del talento local, etc., podría generar vínculos más estrechos con sus asistentes y ampliar el número potencial de usuarios. Esto se puede lograr fortaleciendo las relaciones con otras entidades públicas, civiles y privadas que promuevan

diferentes acciones educativas o manifestaciones culturales producidas por ellas o que surjan de personas y grupos de la misma comunidad: el cronista del barrio, el grupo teatral de la prepa, los estudiantes de la escuela de música de la colonia, el cineclub de los cinéfilos universitarios, los escritores noveles de la zona, etcétera.

Para poner en marcha este tipo de estrategias se requiere de nuevas formas de gestión de proyectos, lo que permitiría en cierto tiempo la consecución de recursos y la continuidad de los programas conjuntos. La biblioteca puede resultar un espacio alternativo de encuentro, de discusión de la realidad de la población, de esparcimiento y de recreación. Philip Gill plantea que la biblioteca pública “puede convertirse en un motor de la mejora social y personal y puede ser también una institución que propicie cambios positivos en la comunidad, [al mismo tiempo puede] contribuir a la creación y al mantenimiento de una sociedad bien informada y democrática y ayudar a que la gente actúe con autonomía enriqueciendo y mejorando su vida” (2002: 36); la biblioteca pública se podrá convertir en medio contra la exclusión social.

Para combatir este fenómeno, la biblioteca pública barrial no sólo debería proporcionar los medios de acceso y la información sobre los temas que le preocupan u ocupan a los ciudadanos de una zona popular o marginal, sino el espacio físico y las condiciones para la realización de los encuentros sociales. La calidad, la multiplicación y la accesibilidad de la biblioteca pública en el nivel comunitario o barrial, y no sólo de las grandes instalaciones ubicadas en la zona central de la Ciudad de México, contribuirán al progreso paulatino de la ciudadanía. Para ello, este tipo de equipamiento debe ser accesible a todas las personas de la comunidad y lo suficientemente flexible como para adaptarse a nuevos servicios y a cambios en los ya existentes.

Lo planteado anteriormente difícilmente ocurrirá en el corto plazo en el caso de Cuauhtépec, dado el desinterés de las autoridades delegacionales, centrales y federales; desinterés que se muestra en sus respectivas líneas de política cultural y en las asignaciones presupuestales hacia este rubro. En particular para los gobiernos delegacionales en Gustavo A. Madero, la atención a la cultura ha sido una actividad ornamental con tintes clientelistas o, cuando mucho, un ejercicio burocrático rutinario de administración del aparato dedicado a las artes y la cultura, en donde lo cuantitativo es uno de los criterios fundamentales de la evaluación de desempeño y no así las evaluaciones cualitativas

que pudieran dar cuenta de los grados de satisfacción de las necesidades de acceso a bienes y servicios culturales de los pobladores de la demarcación, principalmente de las áreas de mayor rezago sociocultural.

Otro aspecto importante a considerar en esta reflexión es la avasallante presencia de la cultura audiovisual y mediática, así como de las nuevas TIC en la vida cotidiana de la población, en particular de los jóvenes y niños. El internet, los dispositivos electrónicos móviles, las redes sociales, etc., modifican la percepción que jóvenes y niños tienen de la realidad y el modo en que conciben el mundo y con ello modifican, de alguna forma, la relación entre la biblioteca y sus usuarios o potenciales asistentes.

En este contexto complejo y dinámico, la biblioteca pública se enfrenta a los retos de convivir y utilizar las nuevas tecnologías para cumplir con su misión básica y, al mismo tiempo, ofrecer de forma creativa otros recursos y servicios que la posicionen como un espacio público acorde con las nuevas realidades y necesidades de la población de todos los estratos sociales y de todas las generaciones de una gran metrópoli como la de la Ciudad de México. Geneviève Patte lo expone de la siguiente manera: “Hoy en día, en el mundo de la información ya no existen barreras de edad y de ubicación espacial [...] La biblioteca debe encontrar su lugar y tomar en cuenta estas nuevas realidades, adaptándose a esos nuevos usos y adoptando nuevas prácticas” (2011: 238). En este sentido, la biblioteca pública debe hacerse cada día más inventiva, dándole a la mediación humana un lugar central en sus esfuerzos de renovación. Sin embargo, el proceso de incorporación de las TIC al sistema de bibliotecas públicas en México es lento y limitado, con múltiples dificultades que se deberán ir sorteando lo más pronto posible para legitimar y afianzar su uso como herramientas fundamentales en el nuevo contexto de la sociedad de la información y el conocimiento (véase para el caso mexicano a Santos y De Gortari, 2009).

Las políticas hacia la cultura y las artes no pueden hacerse cargo de las consecuencias y responsabilidades de un sistema económico y político que ha profundizado las desigualdades sociales, la pobreza, la inseguridad pública, la falta de oportunidades y la exclusión social de grandes sectores de la población de México y, en particular, de la capital del país; sin embargo, éstas no deben ser indiferentes a esas realidades, sobre todo cuando están orientadas hacia la atención de la dimensión local y comunitaria. Las acciones y programas de los gobiernos deben considerar

las perspectivas de inclusión social, de la no violencia y de la atención a la diversidad cultural. En este sentido, la revitalización del equipamiento cultural local (bibliotecas, casas de cultura, centros sociales, museos comunitarios, etc.) puede contribuir, en alguna medida, a atender las problemáticas sociales de localidades marginales urbanas como las que se encuentran en el Valle de Cuauhtémoc.

Finalmente, la biblioteca pública, espacio marcado por la indiferencia, puede convertirse en un lugar especial donde la lectura se cultive, donde el interés por el conocimiento o el placer por la recreación de la vida misma sean el motivo de la estancia de sus visitantes. Ese interés y ese placer pueden ser compartidos entre diferentes personas generando un espacio de encuentro, de reconocimiento, de sociabilidad, espacio que tanto le hace falta a la ciudad.

¿Cómo nos gustaría nuestra biblioteca? Cada quien tendrá su propio modelo, en el cual considere el diseño arquitectónico, la estética interior y la funcionalidad, el tipo de servicios que brinde o el tipo de mediador que le asista, pero, sin duda, quisiéramos que fuera un lugar hospitalario, agradable y generoso. Michel Petit nos comparte su visión sobre este aspecto:

Me gusta [...] que en una biblioteca uno se aproxime a los conocimientos más avanzados, a las tecnologías de punta, pero que se preserve también la parte de sombra, de intimidad, de jardín secreto donde se descubren unos frutos prohibidos. Me gustan las bibliotecas con luz natural, abiertas al exterior por ventanales pero que incluyan también rincones más recónditos (2006: 102).

El umbral de la entrada le da la bienvenida a todos. El agradable entorno interior nos invita a indagar los tesoros que contienen las centenas de libros ordenados en sus anaqueles o los miles de materiales disponibles en la red virtual. Luz o sombra, cada quien decide qué tanta intimidad desea. Lo importante es descubrir y recrear, pensar o reflexionar sobre todo según el ánimo o la tarea indicada. Tiempo y distancia definen la permanencia en él. El acompañamiento de algún material deseado o necesario del acervo es obtenido sin mayor dificultad. La casa, la oficina, el negocio, el automóvil, la mochila o la bolsa pueden ser también, por un momento, el hogar de esos libros compañeros de camino... Imaginamos un lugar como ése, donde pudiéramos disponer con facilidad de fragmentos de conocimiento y placer generados por la humanidad a lo

largo de su existencia. Imaginemos así a la biblioteca pública en la Ciudad de México.

Referencias

- Álvarez, L. (2012). "Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero". En Álvarez, L. (Coord.) *Pueblos urbanos. Identidad, ciudadanía y territorio en la ciudad de México*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) (2013). *Sistema de Información Cultural*. Recuperado de <http://sic.conaculta.gob.mx/index.php?estado_id=9&municipio_id=0&table=biblioteca&disciplina=> (consultado el 24 de marzo de 2013).
- Conaculta (2010). *Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Cultural 2010*. México: Conaculta.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2006). *Índices de marginación, 2005*. México: Conapo.
- Evalúa D.F. (2011). *Índice de Desarrollo Social de las Unidades Territoriales del Distrito Federal. Delegación, colonia y manzana*. México: Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Gill, P. (2002). *Directrices IFLA/UNESCO para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas*. México: IFLA/UNESCO/Conaculta.
- Murayama, C. y Rabell, C. (2011). *Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal*. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ochoa, C. (2009). "Y cuando despertamos la ciudad estaba ahí". En *Cuauhtémoc: memorias de ayer y hoy*. México: Programa de Apoyo a Pueblos Originarios-2009/Sederec-Gobierno del Distrito Federal.
- Petit, M. (2006). "Si no existe la mediación humana, ¿de qué sirve?". En *Memoria del tercer encuentro internacional sobre bibliotecas públicas. La lectura en niños y jóvenes y el papel de la biblioteca pública*. México: Conaculta.
- Patte, G. (2011). *¿Qué los hace leer así? Los niños, la lectura y las bibliotecas*. México: FCE.
- Santos, M. J. y De Gortari, R. (Coords.) (2009). *Computadoras e internet en la biblioteca pública mexicana. Redefinición del espacio cultural*. México: Pearson/UNAM.
- Venegas, P. (agosto de 2005). "La red de bibliotecas públicas del Distrito Federal". *El Bibliotecario*, (50), 13-16.
- Vite, M. A. (septiembre-diciembre de 2001). "Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc". *Sociológica*, 16 (47), 199-238.