

# ANÁLISIS PLURAL

PRIMER SEMESTRE DE 2014

PROBLEMAS  
CANDENTES,  
RESPUESTAS  
A MEDIAS

GRUPO  
DE  
AUTODEFENSA



ITESO  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara



**PROBLEMAS  
CANDENTES,  
RESPUESTAS  
A MEDIAS**



# ANÁLISIS PLURAL

PRIMER SEMESTRE DE 2014

**PROBLEMAS  
CANDENTES,  
RESPUESTAS  
A MEDIAS**



**ITESO**  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC  
Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

---

Análisis plural / .-- Guadalajara, México : ITESO, 2003-.

287 pp.

Semestre 1 (2014)

Título en la cubierta: Problemas candentes, respuestas a medias

ISBN 978-607-9361-32-7 edición electrónica

ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

1. Política – Publicaciones Periódicas Mexicanas – Tema Principal 2. Política – México – Publicaciones Periódicas 3. Economía – México – Publicaciones Periódicas 4. México – Condiciones Sociales y Culturales 5. México – Condiciones Políticas 6. México – Condiciones Económicas 7. Publicaciones Periódicas Mexicanas I. t.

---

[LC]

[Dewey]

---

Comité Editorial de la Colección:

Luis José Guerrero Anaya

Luis Marrufo Cardín

Juan Carlos Núñez Bustillos

Colección a cargo del Centro de Formación Humana

Correo electrónico: analisisplural@iteso.mx

Teléfono: + 52 (33) 3669-3548

Cuidado de la edición: Oficina de Publicaciones del ITESO

Diseño original: Danilo Design

Diseño de portada: Ricardo Romo

Diagramación: Rocío Calderón Prado

Corrección de estilo: Rogelio Villarreal Macías

Fotografía de la portada: Proceso / Germán Canseco

La presentación y disposición de *Problemas candentes, respuestas a medias* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

1a. edición, Guadalajara, 2014.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC  
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,  
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

ISBN 978-607-9361-32-7 edición electrónica

ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

# Índice

PRESENTACIÓN	
PROBLEMAS CANDENTES, RESPUESTAS A MEDIAS	<b>7</b>
SÍNTESIS CRONOLÓGICA	
PRINCIPALES SUCESOS NACIONALES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2014 / <i>Juan Carlos Núñez Bustillos</i>	<b>13</b>
ECONOMÍA	
MÉXICO, 20 AÑOS DESPUÉS / <i>Francisco J. Núñez de la Peña</i>	<b>33</b>
LOS PRONÓSTICOS NO SE CUMPLEN Y LA PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO SE PROFUNDIZA / <i>Luis Ignacio Román Morales</i>	<b>47</b>
EL RETARDADO IMPACTO DE LAS REFORMAS QUE TARDARON 15 AÑOS EN LLEGAR / <i>Sergio Negrete Cárdenas</i>	<b>65</b>
REFORMA ENERGÉTICA: UNA VISIÓN CIUDADANA BÁSICA / <i>Esteban Garaiz</i>	<b>79</b>
POLÍTICA	
REFORMA ELECTORAL 2013-2014. CENTRALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA AL SOSPECHOSISMO / <i>María Marván Laborde</i>	<b>89</b>
CONFORMACIÓN, CONDICIONES Y PERSPECTIVAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN MÉXICO / <i>René Torres-Ruiz</i>	<b>105</b>
LA PÉRDIDA DE BRÚJULA. ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO / <i>Jorge Rocha Quintero</i>	<b>119</b>
REFORMA Y CONTRARREFORMAS EN LA LEGISLACIÓN DE MEDIOS Y TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO / <i>Israel Tonatiuh Lay Arellano</i>	<b>129</b>

LA LUCHA POR LAS TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO II: LA INTEGRACIÓN AL MUNDO POSTINDUSTRIAL / <i>Juan S. Larrosa-Fuentes</i>	<b>141</b>
REFLEXIÓN EN TORNO AL PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE LOS COMISIONADOS DEL “NUEVO IFAI” / <i>Alfonso Hernández Valdez</i>	<b>153</b>
SOCIEDAD	
NOTAS EN TORNO A LAS AUTODEFENSAS MICHOACANAS / <i>Martha Olivia Arias Vázquez</i>	<b>169</b>
AUTODEFENSAS DE MICHOACÁN, EN LA ENCRUCIJADA / <i>Jorge Valdivia García</i>	<b>183</b>
LOS RETOS ANTE LA TRATA DE PERSONAS, UNA CONSTRUCCIÓN DE NUESTRO TIEMPO / <i>Martín Juárez Guevara</i>	<b>199</b>
PROTESTAR ES UN DERECHO, REPRIMIR ES UN DELITO / <i>Edgar Cortez</i>	<b>209</b>
REDES SOCIALES: SU USO MÁS ALLÁ DEL ENTRETENIMIENTO / <i>Judith Morán</i>	<b>221</b>
¿QUÉ HA PASADO CON LA EDUCACIÓN EN MÉXICO TRAS LA REFORMA EDUCATIVA DE 2013? / <i>Juan Carlos Silas Casillas</i>	<b>233</b>
EL CUIDADO Y DEFENSA DEL MAÍZ NATIVO EN MÉXICO: RESISTENCIAS Y ACCIONES CIUDADANAS ANTE LOS TRANSGÉNICOS / <i>Jaime Morales Hernández</i>	<b>243</b>
DE FÚTBOL Y OTRAS ILUSIONES / <i>Eduardo Quijano</i>	<b>257</b>
UCRANIA, EN LA ENCRUCIJADA ENTRE OCCIDENTE Y RUSIA: UN ACERCAMIENTO DEL SOFT AL SMART POWER / <i>César Villanueva R.</i>	<b>269</b>
EL EVANGELIO ES TAMBIÉN PARA EL HOMBRE Y LA MUJER ACTUALES / <i>Jesús Vergara Aceves, SJ</i>	<b>281</b>

## ***Presentación***

### PROBLEMAS CANDENTES, RESPUESTAS A MEDIAS

La generosidad de nuestros colaboradores nos permite entregar un volumen rico en contenidos. La diversidad de miradas, la pluralidad de enfoques y la diversidad de posiciones frente a un tema son una de las características de *Análisis Plural*. En algunos casos será posible encontrar más de un artículo que aborde temáticas similares. Se busca, ante todo, describir y analizar la coyuntura de este semestre.

La colección completa de *Análisis Plural*, desde 1988, está disponible en el repositorio institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (<http://rei.iteso.mx>) bajo el nombre: Revista Análisis Plural. Los números más recientes se pueden encontrar en la dirección electrónica <http://www.analisisplural.iteso.mx> y a partir del segundo semestre de 2013 la revista está, de manera gratuita, en la plataforma de Amazon.

De manera sintética, Juan Carlos Núñez presenta los principales sucesos del semestre de 2014 a modo de cronología. Con ella se destacan las temáticas más relevantes de este periodo y es posible encontrar, de un solo golpe, la trayectoria que ha seguido cada una de ellas. Sirve de marco para indicar algunos de los acontecimientos que caracterizaron esta coyuntura.

Francisco Núñez reconoce que poco hemos logrado en México para eliminar las imperfecciones y prácticas indeseables del mercado, tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hace 20 años. Contrasta inestabilidad económica, indisciplina financiera y corrupción con la idea de que con prudencia, paciencia y per-



sistencia se pueden generar resultados extraordinarios. Afirma: “Tal vez construir buenas instituciones ‘es un negocio aburrido, lento’, pero indispensable”.

Al referirse al discurso que justifica las bondades de las reformas estructurales, Ignacio Román escribe que “la experiencia de las últimas tres décadas, en las que reiteradamente se ha efectuado el mismo tipo de promesas muestra resultados desafortunados”. Presenta una serie de indicadores con los que desmantela las promesas y muestra cómo la evolución económica del país, en particular la promesa en torno al empleo, ha estado lejos de lo esperado.

Los intentos de reforma en México a lo largo de 15 años, infructuosos tras estrellarse contra un Congreso fragmentado, los presenta Sergio Negrete en forma de recuento y destaca que el Pacto por México transforma ese panorama y desencadena una serie de reformas estructurales de las que se verán los resultados a mediano y largo plazo. Afirma que esto representa un gran logro, aunque es necesario entenderlas “como el medio para un fin y no un fin en sí mismo”.

Esteban Garaiz busca analizar de una “manera relativamente simple y esquemática” las implicaciones de la reforma energética. Plantea que debería prestarse atención a las consecuencias de no garantizar la seguridad energética del país y recoge el caso de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex) como ejemplo de una política distinta con resultados a la vista. Expone cinco puntos que, desde su perspectiva, deberían ser contemplados en la reforma.

En lo que se refiere a la reforma político-electoral de 2013-2014, María Marván afirma que esta aumenta la complejidad del sistema de competencia. Entre otras cosas se acota la capacidad de decisión de los Congresos locales y la de los Organismos Públicos Locales, nueva figura encargada de las cuestiones electorales en cada entidad. Con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) se presenta un nuevo modelo de autoridad centralizada ante el que podemos esperar un incremento de controversias constitucionales.

La reforma político–electoral “es abrupta, con justificaciones y causas absurdas”, plantea René Torres–Ruiz, que considera que no era necesario un ajuste de tal calado para favorecer una competencia más equitativa en una democracia incipiente y teme que termine siendo algo menor e intrascendente. Señala que la única excluida de la selección final para incorporarse al INE fue María Marván y finalmente plantea sus atribuciones, retos y perspectivas.

Una visión del momento que viven los partidos políticos en el país la presenta Jorge Rocha. Apoyándose en Latinobarómetro asegura que, en el escenario continental, México es el segundo país menos satisfecho con la democracia y la nación que tiene mayor inconformidad con sus partidos políticos y con su Congreso. Plantea que el proceso de crisis sistemática en los partidos políticos mexicanos marca un derrotero e influye en el desempeño y en las percepciones ciudadanas frente a los institutos políticos.

Juan Larrosa continúa con la reflexión presentada en 2011 y recupera que una coyuntura en el mundo periodístico ha sido la “guerra de las telecomunicaciones”. Asegura que básicamente ha habido dos actores fundamentales y que el estado se ha convertido exclusivamente en un regulador de este sector en diversos escenarios. Finalmente plantea que “lejos estamos de tener un nuevo sistema de comunicación en el que los ciudadanos, no los consumidores, estén en el centro de la discusión”.

El trasfondo de la reforma de telecomunicaciones es el derecho a la información y la comunicación y, por ende, la propia democracia mexicana, señala Israel Lay. Describe los aportes de la reforma constitucional de 2013 y los contrastes de la iniciativa de 2014. Se pregunta ¿qué pasó entre la aprobación de la reforma constitucional y la presentación de esta iniciativa? Muestra los mecanismos de influencia de Televisa y el contrapeso que han ejercido diversos actores.

Alfonso Hernández, quien participó en el proceso, plantea una reflexión analítica sobre el nombramiento de los comisionados del nuevo órgano garante de la transparencia en el nuevo Instituto Federal de Ac-

ceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), en la que considera la inclusión de un comité externo de expertos que acompañó al Senado en la evaluación de los candidatos y una valoración de los aspectos positivos y negativos del proceso de nombramiento de los comisionados.

En torno al movimiento de las autodefensas michoacanas, que a decir de uno de sus líderes “se armaron contra el ‘gobierno alterno del crimen organizado’”, Martha Arias presenta algunas notas que dan cuenta del análisis realizado en las reuniones de academia de Contexto Histórico y Social del ITESO. Tras buscar definir lo que son y cómo están organizadas, se analiza el tema desde las dimensiones económica, política y cultural; se presenta el papel que desempeñan algunos actores involucrados y se sugieren algunas hipótesis sobre el asunto.

La génesis de la aparición en Michoacán de los denominados grupos de autodefensa ciudadana la recorre Jorge Valdivia, quien describe la situación vivida por la población y recoge en entrevista el testimonio de gente de ese estado, su manera de entender y sobre todo de explicar lo que sucede en su tierra. Recupera las consecuencias de la intervención del gobierno federal tras el “Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”.

El tema de la trata de personas lo aborda Martín Juárez. Tras definir e identificar la complejidad del concepto describe las características del marco social en el que se gesta la vulnerabilidad de las mujeres frente a la trata de personas y señala algunos retos para combatir esta práctica. Asegura que la informalidad, “en combinación con la corrupción va generando un campo de cultivo propicio para la captación de las personas y su explotación”.

Edgar Cortez utiliza como título de su colaboración el nombre de una campaña ideada, diseñada y difundida por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” en 2008: Protestar es un derecho, reprimir es un delito. Asegura que “la criminalización busca anular o al menos restringir el ejercicio de algunos derechos, particularmente el derecho a la protes-

ta” y describe algunas de las formas en que esta criminalización toma forma.

Judith Morán aborda el tema de las redes sociales. “Son los usuarios quienes han definido los usos que hoy tienen las redes sociales: compartir cuestiones personales, convocar a manifestaciones y hasta ser fuentes de información, en la actualidad los medios de comunicación tienen en su agenda el monitoreo de lo que sucede en esta área, no hacerlo implica la posibilidad de quedarse fuera de lo que hoy se considera noticioso”, afirma.

¿Qué ha pasado con la educación en México tras la reforma educativa de 2013? Esta es una pregunta a la que Juan Carlos Silas busca dar respuesta. Centra su atención en el nivel básico y describe las repercusiones de la reforma en el ámbito laboral, en el legal, en el modelo educativo y en la valoración del estado del sistema educativo. Afirma que “es extremadamente complicado encontrar evidencia de que ha habido algún impacto en la operación educativa mexicana”.

El sector rural en México está inmerso en una profunda crisis multidimensional —social, ambiental, cultural y económica—, que es resultado de las políticas neoliberales que fortalecen a la agricultura industrial y arruinan a la agricultura familiar, sostiene Jaime Morales. Utiliza la experiencia de la Red de Alternativas Sustentables Agropecuarias (RASA) para ilustrar la acción y el trabajo de múltiples organizaciones ciudadanas en México, que asumen al maíz como parte principal de nuestra identidad cultural.

Eduardo Quijano comparte lo que llama “un testimonio de las cosas que (no) valen la pena del fútbol y de la orfandad de una pasión: dudas y reflexiones de un irreductible aficionado”. Describe al fútbol desde varias ópticas: como factor de identidad en la construcción de distintas maneras de ver el mundo, como espectáculo, como negocio, etc. La manera en que los medios abordan los temas de fútbol responden a esquemas dramáticos para mantener audiencia, “más con criterios del espectáculo que con los del relato”.

César Villanueva introduce la noción poder inteligente (*smart power*), que se utiliza para distinguir tres fenómenos de interacción estatal en el plano político: atracción, influencia y coerción. A partir de este concepto es como analiza las acciones de Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia hacia Ucrania, a partir de las acciones en Crimea. Narra la evolución del conflicto y afirma que la situación de Ucrania es de pronóstico reservado.

La historia de Juan Pablo, un personaje ficticio, la utiliza Jesús Vergara para presentar su “convicción más profunda sobre la grandeza humana que puede dar el evangelio a la humanidad actual”. Plantea la necesidad de esta mediación para integrar los planteamientos que la modernidad ofrece de manera aislada y fragmentada, máximamente diferenciada y mínimamente integrada. El ejercicio de una imaginación plena y creadora permitirá el cambio cultural como reacción a la deshumanización de la globalización.

# ***Principales sucesos nacionales del primer semestre de 2014***

JUAN CARLOS NÚÑEZ BUSTILLOS\*

## 1. OFENSIVA Y DESARME DE LAS AUTODEFENSAS

El comienzo de 2014 estuvo marcado por fuertes movilizaciones de los grupos de autodefensa en Michoacán, que tomaron el control de diversos poblados. El 4 de enero aproximadamente 200 guardias comunitarios se enfrentaron con presuntos integrantes el cártel de Los Caballeros Templarios y se hicieron de la cabecera municipal de Parácuaro. Dos personas murieron. En reacción, grupos contrarios a las autodefensas bloquearon la carretera Cuatro Caminos–Apatzingán, además de que incendiaron vehículos y tiendas en diversas poblaciones. Seis días después cerca de 200 comunitarios tomaron la comunidad de Antúnez, en el municipio de Parácuaro. El 12 de enero, tras un enfrentamiento con Templarios, las autodefensas tomaron Nueva Italia, un punto estratégico para continuar el avance sobre Uruapan y Apatzingán. Ante los hechos el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, firmó un acuerdo de seguridad con el gobernador michoacano, Fausto Vallejo, y llamó a las autodefensas a deponer las armas. Los comunitarios respondieron que no lo harían si el gobierno no detenía a los principales dirigentes de las organizaciones criminales.

• Es periodista egresado de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Cursó el máster en Periodismo de la Universidad Autónoma de Madrid y el diario *El País*. Ha trabajado en diversos medios. Actualmente, es director de Integración Comunitaria del ITESO.

Un día después efectivos del ejército y de la policía federal se desplazaron a los municipios tomados por las autodefensas. En Antúnez los comunitarios se negaron a entregar las armas a los militares. En los hechos murieron cuatro civiles, entre ellos una niña de 11 años. Pobladores acusaron al ejército de haber disparado contra los civiles. El 15 de enero el presidente Enrique Peña Nieto nombró a Alfredo Castillo como comisionado de Seguridad y Desarrollo Integral para Michoacán. Pese a ello los enfrentamientos continuaron en Parácuaro y Apatzingán. El 25 de enero las autodefensas asumieron el control de cuatro poblados del municipio de Uruapan. Tres días después la Secretaría de Gobernación y los dirigentes de los comunitarios firmaron un documento en el que los principales líderes de los grupos de autodefensa, como Estanislao Beltrán e Hipólito Mora, aceptan convertirse en Cuerpos de Defensa Rurales bajo el control del gobierno a más tardar el 10 de mayo y se obligan a registrar sus armas. El líder comunitario José Manuel Mireles no firmó. En este marco el gobierno federal anunció una inversión de 45,500 millones de pesos para Michoacán. No obstante, las autodefensas continuaron su movilización y el 8 de febrero tomaron Apatzingán. Además, se hicieron del control de comunidades en el municipio de Aquila y en marzo llegaron a Tacámbaro, en esta ocasión acompañados por fuerzas gubernamentales. El 12 de marzo fue detenido Hipólito Mora, acusado de participar en el asesinato de dos personas. Salió de la cárcel el 17 de mayo. El secretario de Gobierno y exgobernador interino de Michoacán, Jesús Reyna, fue detenido el 4 de abril, acusado de tener vínculos con el narcotráfico. La Procuraduría General de la República (PGR) confirmó que el político se había reunido con Servando Gómez, la “Tuta”, cabeza de los Templarios. Las fuerzas gubernamentales aprehendieron también a los presidentes municipales de Tacámbaro, Apatzingán, Lázaro Cárdenas y Aguililla por los mismos motivos. El 8 de mayo Estanislao Beltrán desconoció como vocero a Mireles. Dos días después, al vencerse el plazo para depositar las armas, protestó como policía rural al mando de medio millar hombres. El día 19 de ese mes el gobernador Fausto Vallejo anunció que

se retiraría del cargo por motivos de salud. El Congreso michoacano nombró gobernador sustituto a Salvador Jara Guerrero, exrector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Durante el semestre circularon en las redes sociales fotografías de uno de los hijos de Vallejo en reuniones con la “Tuta”. El 26 de junio Mireles encabezó la toma del poblado La Mira, municipio de Lázaro Cárdenas. Al día siguiente fue detenido con 83 de sus seguidores. Se le acusó de estar armado y llevar drogas. Antes, Alfredo Castillo lo había señalado como presunto partícipe de un quíntuple homicidio. Fue trasladado a una cárcel federal de alta seguridad en Sonora. En Guerrero los grupos de autodefensa celebraron en Ayutla el tercer aniversario de su fundación.

## 2. LA APREHENSIÓN DEL “CHAPO”

El 22 de febrero efectivos de la marina detuvieron a Joaquín el “Chapo” Guzmán en un departamento de Mazatlán donde se encontraba con parte de su familia. La aprehensión ocurrió a las 6:40 de la mañana, aunque las autoridades mexicanas confirmaron el hecho hasta cinco horas después. El titular de la PGR, Jesús Murillo Karam, afirmó que durante la operación no hubo “ni un solo disparo” y que durante los días previos el narcotraficante estuvo huyendo de las fuerzas federales. El capo fue recapturado a 13 años de haberse fugado del penal de alta seguridad de Puente Grande, Jalisco. Políticos estadounidenses pidieron la extradición de Guzmán. Su defensa presentó un amparo para que esto no ocurriera y una juez federal se lo concedió. En las ciudades de Culiacán y Guamúchil, Sinaloa, más de mil personas se manifestaron en favor del “Chapo”.

Durante el semestre hubo además otras aprehensiones. El 31 de enero fue detenido en Zapopan, Jalisco, Rubén Oseguera González, el “Junior”, señalado por las autoridades como el segundo al mando del cártel Nueva Generación. En Puebla efectivos de la marina aprehendieron el 12 de febrero a Daniel Fernández de la Vega, el “Pelacas”, uno de los presuntos autores del secuestro del político panista Diego



Fernández de Cevallos. En California el FBI detuvo el 20 de febrero al empresario mexicano José Susumo Azano Matsura, acusado de financiar ilegalmente a políticos estadounidenses. Nazario Moreno González, el “Chayo”, líder de Los Caballeros Templarios, murió en un enfrentamiento con militares el 9 de marzo. El gobierno de Felipe Calderón lo había dado por muerto en 2010. Las autoridades confirmaron que ahora sí se trataba del delincuente. Otro de los dirigentes de esa organización, Enrique “Kike” Plancarte, murió en Querétaro el 31 de abril en un enfrentamiento con efectivos de la marina. A principios de junio corrió la versión de que Juan José Esparragoza Moreno, el “Azul”, presunto líder del cártel de Sinaloa, murió de un infarto luego de sufrir un accidente automovilístico. Las autoridades no confirmaron la información. Fernando Sánchez Arellano, el “Ingeniero”, acusado de ser el principal líder del cártel de los Arellano Félix, fue detenido en un restaurante de Tijuana mientras veía el partido de fútbol de México contra Croacia, el 23 de junio.

### 3. VIOLENCIA EN TAMAULIPAS

Durante el semestre se registraron en el estado de Tamaulipas continuos enfrentamientos, incendios y bloqueos de calles. Las ciudades de Tampico y Ciudad Madero vivieron en abril cuatro días continuos de balaceras en las que al menos murieron dos civiles, dos policías y diez presuntos delincuentes. Una estudiante de secundaria fue herida de un balazo en la cabeza. Tras los hechos el gobierno federal anunció que asumiría la seguridad en el estado y propondría una estrategia especial para esa entidad que en 40 días sumaba cerca de 100 muertes en hechos violentos. Para ello desplegó en la región a cientos de policías y efectivos militares. El 11 de mayo entre 2,000 y 3,000 personas marcharon en Tampico en favor de la paz.

Los enfrentamientos entre bandas de delincuentes y entre estos y fuerzas gubernamentales continuaron en diversas entidades como Guerrero, Michoacán, Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas, Chihuahua y el

Estado de México. En febrero se registró una fuerte balacera por las principales avenidas de Zamora, que dejó dos muertos. Además de enfrentamientos, los delincuentes bloquearon vialidades e incendiaron negocios. Prácticamente todos los días aparecieron cadáveres, algunos de ellos mutilados o colgados de puentes. En algunos días las víctimas de una sola jornada se contaron por decenas en el país. En Cosamaloapan, Veracruz, y Tlajomulco, Jalisco, fueron descubiertas fosas clandestinas. En el primer caso encontraron 30 cadáveres; en el segundo, fueron 11 cuerpos los que se hallaron.

#### 4. AUMENTAN LOS SECUESTROS

El Sistema Nacional de Seguridad Pública informó que de 2012 a 2013 aumentó el número de secuestros en el país, al registrarse 1,702 plagios, la cifra más alta de los cuatro años más recientes. Los estados con mayor incidencia fueron Morelos, Guerrero, Tamaulipas y México. El 28 de enero el gobierno federal creó la Coordinación Nacional Antisecuestro y designó como su titular a Renato Sales Heredia, exsubprocurador de la PGR. El 18 de marzo el presidente Enrique Peña Nieto nombró comisionado nacional de Seguridad a Monte Alejandro Rubido García, quien sustituyó a Manuel Mondragón.

#### 5. REFORMA ELECTORAL

Los integrantes del Poder Legislativo aprobaron en mayo las leyes secundarias de la reforma política de 2013. Así se creó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) y la Ley General de Partidos Políticos y Medios de Impugnación, que regularán las elecciones a partir de 2015. El nuevo marco legal faculta al Instituto Nacional Electoral (INE) para hacerse cargo de elecciones locales “cuando su trascendencia así lo amerite” por estar en riesgo el principio de imparcialidad debido a la intromisión de los poderes regionales en los comicios. La ley prevé también las candidaturas independientes,

la reelección de presidentes municipales, diputados y senadores, así como el voto de los mexicanos en el extranjero. De igual manera, se plantean como causas de nulidad de las elecciones el financiamiento ilegal, el rebasar los topes de financiamiento aprobados para la campaña y la compra de propaganda fuera de lo establecido. En materia de medios de comunicación se incluye la figura de “cobertura informativa indebida”, que consiste en la trasmisión en noticiarios de propaganda política haciéndola pasar como piezas informativas. En este mismo rubro establece las reglas para la trasmisión de mensajes electorales en radio y televisión. En materia de fiscalización se prohíbe el financiamiento por parte de grupos religiosos, sindicatos y organizaciones internacionales, además de que tanto la Secretaría de Hacienda como la PGR podrán colaborar con el INE para detectar operaciones financieras ilegales. Con los votos de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (Panal) se aprobó también otorgar una pensión vitalicia a los magistrados del Poder Judicial de la federación. En un primer momento los magistrados defendieron su “haber de retiro”, pero después renunciaron a cobrarlo. El PRI también dio marcha atrás y junto con el Partido Acción Nacional (PAN) y el de la Revolución Democrática (PRD) planteó derogar la disposición recién aprobada.

## 6. NUEVOS CONSEJEROS ELECTORALES

La Cámara de Diputados designó el 3 de abril a los 11 integrantes del consejo general del INE, que sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE). Lorenzo Córdova Vianello, quien fungía como consejero del IFE, fue nombrado presidente del nuevo organismo. Tanto él como Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz y Ciro Murayama Rendón estarán en el cargo nueve años. Por su parte, Alejandra Pamela San Martín, Benito Nacif Hernández, Marco Antonio Baños y Enrique Andrade fungirán durante seis años. Los consejeros Arturo Sánchez, Javier Santiago Castillo y Beatriz Eugenia Galindo cubrirán un periodo

de tres años. Los partidos dejaron fuera del consejo a María Marván, quien se desempeñaba como presidenta provisional del IFE. Votaron a favor de la integración del consejo del INE 417 diputados del PRI, PAN, PRD, PVEM y Panal. Los votos en contra sumaron 41 provenientes de los representantes de Movimiento Ciudadano y de algunos legisladores del Partido del Trabajo (PT) y del PRD.

## 7. REFORMA EN TELECOMUNICACIONES

La disputa entre las televisoras y Teléfonos de México (Telmex) y el debate en torno a la reforma en telecomunicaciones definieron el semestre en materia de telecomunicaciones. En febrero Televisa y Televisión Azteca sostuvieron que Dish se alió con Telmex por lo que pidieron al Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) investigar el tema. TV Azteca acusó además a Dish de lucrar ilegalmente con sus canales. Dish, por su parte, pidió al instituto que declarara agente preponderante en el mercado a Televisa. En marzo Dish señaló que las televisoras conspiraron contra ella para lanzar una campaña de información falsa. En los noticiarios televisivos se criticó constantemente a la empresa telefónica.

El 12 de febrero el Ifetel anunció que un juez determinó que esa instancia no estaba facultada para dictaminar temas de retrasmisión de contenidos de televisión por sistemas de cable. Ante ello la Presidencia de México interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia. Nueve días después el Ifetel determinó que las compañías de cable y televisión satelital sí podrían retrasmir los canales de televisión abierta sin permiso de los concesionarios, siempre y cuando tengan una cobertura de más de la mitad del territorio nacional. Con ello, los canales 2 y 5 de Televisa, así como el 7 y 13 de TV Azteca podrán ser retrasmiridos gratuitamente por los sistemas de paga. La disposición también es válida para los canales públicos 22, 11, 20 y 30. En marzo el instituto informó que abriría las convocatorias para licitar

dos nuevos canales de televisión abierta. Sin embargo, en junio dio marcha atrás debido a la falta de legislación secundaria en la materia.

El día 24 de ese mes el presidente Enrique Peña Nieto presentó su propuesta de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para diversos analistas, políticos y organizaciones sociales como la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (Amedi) y el Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación la iniciativa contraviene la reforma constitucional. Señalaron que la propuesta debilita al Ifetel mientras que otorga más poder al gobierno y fortalece a Televisa. Además de facultar al gobierno para suspender las telecomunicaciones si considera que está en riesgo la seguridad nacional. Uno de los puntos más álgidos del debate fue el relacionado con si la preponderancia debía determinarse por el servicio que ofrecen las empresas o por el sector al que pertenecen. Los críticos a la propuesta la bautizaron como “ley Peña-Televisa”. En contraparte, las televisoras expresaron su beneplácito con la propuesta.

En ese mismo mes el Ifetel declaró a Telmex y América Móvil como agentes económicos preponderantes en el ámbito de las telecomunicaciones, con lo que la empresa telefónica deberá permitir que otros concesionarios utilicen de manera gratuita su infraestructura. La compañía propiedad del magnate Carlos Slim presentó un amparo contra la resolución. El Ifetel también determinó que la telefónica deje de cobrar el *roaming* y que otorgue facilidades para que los usuarios que quieran dejar sus servicios puedan hacerlo sin dificultad.

El 11 de abril se constituyó el Frente por la Comunicación Democrática, conformado por políticos, intelectuales, artistas y activistas. Encabezada por el perredista Cuauhtémoc Cárdenas y el senador panista Javier Corral, la plataforma se propuso detener la “ley Peña-Televisa”. El 28 de marzo el frente organizó una cadena humana en la ciudad de México para manifestarse contra la reforma.

El 24 de junio, mientras en el Congreso se discutía la iniciativa, se difundió una conversación telefónica en que la diputada perredista Purificación Carpinteyro, una de las más activas críticas de la refor-

ma, proponía a un empresario un jugoso negocio en el ámbito de las telecomunicaciones.

El semestre terminó sin que se votara la reforma.

## 8. OPOSICIÓN A LA REFORMA ENERGÉTICA

Cuauhtémoc Cárdenas encabezó el 31 de enero una multitudinaria marcha en la ciudad de México que culminó con una concentración en el Zócalo. El excandidato presidencial por el PRD llamó a “echar abajo” la reforma energética por considerarla “entreguista”. En abril el cineasta Alfonso Cuarón lanzó públicamente diez preguntas al presidente Enrique Peña Nieto sobre las implicaciones de la reforma. “¿Cuándo bajarán los precios del gas, gasolina, combustóleo y energía eléctrica? ¿Qué otros beneficios tangibles se esperan de la reforma? ¿Cuál es el cronograma de esos beneficios?”, fueron algunos de los cuestionamientos. Además, propuso debates transmitidos por televisión en que se discutiera la iniciativa. El mandatario respondió que contestaría a las preguntas una vez que se presentaran las leyes secundarias de la reforma. El 10 de junio el PRI y el PAN acordaron aprobar en 13 días las leyes secundarias en materia energética. El PRD abandonó el debate por considerar que había irregularidades en el procedimiento, además de señalar que la nueva ley permitiría despojar de sus tierras a los propietarios y comunidades, sin ser adecuadamente compensados, en caso de haber yacimientos en sus territorios o para permitir el paso de ductos. El 17 de junio el PRD regresó “bajo protesta” al debate, pero el PAN lo abandonó por su desacuerdo con el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, que se discutía a la par como parte de la reforma política. Los blanquiazules consideraban que esa disposición favorecía inmerecidamente a los partidos pequeños. Para el final del semestre la reforma todavía no se votaba en el Congreso.

## 9. LEY DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El 6 de marzo el presidente Enrique Peña Nieto envió al Senado de la República una iniciativa para crear una nueva Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Materia Penal, así como modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales. Con ello se buscan soluciones más rápidas y menos costosas a las disputas de carácter penal y así disminuir también la sobrepoblación en los centros de reclusión del país. La propuesta plantea la figura del “facilitador”, que será el responsable de mediar entre las partes en sesiones cerradas y confidenciales.

## 10. REPERCUSIONES ECONÓMICAS DE LA REFORMA FISCAL

En enero la entrada en vigor de los nuevos impuestos (producto de la reforma fiscal) y los incrementos de precios provocaron un alza en la inflación. La tasa llegó a 0.89%, frente a 0.40% del mismo periodo el año anterior. Con ello la tasa anual llegó a 4.48%, la cifra más alta para ese mismo lapso en cuatro años. Analistas calcularon que el aumento a los precios de las gasolinas y de los refrescos provocó la cuarta parte del alza.

Durante el semestre diversas instituciones recortaron su previsión de crecimiento económico para México. En mayo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) bajó de 3.8% a 3.4% su pronóstico. La Secretaría de Hacienda la disminuyó de 3.9% a 2.7% y, un mes después, el Banco Mundial la redujo de 3% a 2.3%. El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) y la financiera Merrill Lynch afirmaron en distintos momentos que la economía mexicana se encontraba en “recesión”. El gobierno mexicano insistió a lo largo del semestre que no era así y sostuvo que la economía mexicana “va por buen camino”. El secretario de Hacienda, Luis Videgaray, prometió que en el segundo semestre del año la situación mejoraría.

El Sistema de Administración Tributaria (SAT) consiguió en el primer trimestre del año una recaudación de impuestos 81% mayor en comparación con el mismo periodo de 2013.

En abril se dio a conocer un estudio que revela que más de la mitad de los niños mexicanos sufren algún grado de pobreza. La investigación realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la UNICEF revela que 21'200,000 de menores tienen carencias en vivienda, salud y alimentación. En tanto, la revista *Forbes* informó que la fortuna de diez empresarios mexicanos suma casi 133,000 millones de dólares, que equivale a 11% del producto interno bruto (PIB), y que el magnate Carlos Slim pasó del primero al segundo lugar como el hombre más rico del mundo, después del estadounidense Bill Gates. Un estudio de la OCDE dado a conocer en junio establece que México está entre los países con mayor desigualdad, pues los más ricos ganan hasta 30.5 veces más que las personas más pobres.

## 11. LA CRISIS DE LOS NIÑOS MIGRANTES

En junio se dio a conocer que el hacinamiento en albergues de miles de niños migrantes centroamericanos y mexicanos retenidos en Estados Unidos se convirtió en una “crisis humanitaria”. El embajador de esa nación en México, Anthony Wayne, informó que el gobierno de su país detuvo en solo ocho meses —entre octubre de 2013 y junio de 2014— a cerca de 52,000 niños que ingresaron a su territorio sin acompañantes. Ante esta situación el gobierno estadounidense informó que aceleraría los procesos para retornar a los niños a sus respectivos países y que abriría más centros de detención. Sin embargo, los legisladores del Partido Republicano se opusieron a destinar más presupuesto a la creación de nuevos albergues. Representantes de los gobiernos de México, Estados Unidos, Honduras y Guatemala sostuvieron diversas reuniones para tratar el tema. En México el Instituto Nacional de Migración informó que “rescató” a más de 10,000 niños centroamericanos que cruzaban el territorio nacional con la intención de llegar a Esta-



dos Unidos. La organización Sin Fronteras señaló que las estaciones migratorias en México tampoco reúnen las condiciones para retener a los menores.

El gobierno mexicano realizó al menos dos redadas masivas de migrantes centroamericanos. El 1 de mayo detuvo a cerca de 150 personas en la estación de tren de Palenque, Chiapas. La Patrulla Fronteriza de Estados Unidos también realizó detenciones multitudinarias. En abril detuvo en Texas a cerca de 200 personas en dos operaciones. En ese país continuaron las manifestaciones contra las deportaciones masivas. Durante la Semana Santa cerca de mil personas, entre migrantes y activistas, participaron en México en el “Viacrucis Migrante”, que recorrió parte del camino que sigue el tren en que viajan las personas que buscan cruzar el país para llegar a Estados Unidos.

## 12. DERECHOS HUMANOS

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la liberación de la indígena tlalpaneca Adriana Manzanares Cayetano, el 22 de enero. La mujer, que fue repudiada públicamente por la comunidad de Ayutla, Guerrero, había sido condenada a 22 años de prisión acusada de matar a su bebé. Los ministros consideraron que se vulneró su derecho a la presunción de inocencia, pues la mujer no hablaba español y no contó con un intérprete al rendir su declaración. En mayo la PGR fue obligada a indemnizar y reconocer la inocencia de Jacinta Francisco Marcial, una indígena otomí que pasó tres años en prisión acusada de haber secuestrado a seis agentes de la Agencia Federal de Investigación. En Oaxaca se registró en enero el quinto caso en seis meses de mujeres que parieron en la calle por no ser admitidas en hospitales.

En su Informe Anual 2013 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos felicitó a México por su compromiso para respetar los derechos humanos y por los avances jurídicos que permitirán brindar una mejor protección a las personas “inmersas en el contextos de la movilidad humana en México, tales como los migrantes [y] los refugia-

dos”.<sup>1</sup> El reto, señaló el organismo, es convertir la norma en práctica. En tanto, el gobierno mexicano rechazó derogar el arraigo tal como había pedido el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En mayo Juan E. Méndez, relator especial de la ONU sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, afirmó que en México la tortura es una práctica generalizada e impune. Tras el informe Amnistía Internacional solicitó al gobierno mexicano acciones específicas contra esta violación a los derechos humanos.

En mayo cientos de familiares de desaparecidos realizaron la Marcha de la Dignidad Nacional para exigir que las autoridades busquen y encuentren a sus parientes. En ese mismo mes la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó que se desconoce el paradero de 24,800 personas. El registro comprende de 2005 a la fecha.

El Congreso de Puebla aprobó, con los votos a favor del PAN, PRI, PRD y Panal, una ley propuesta por el gobernador panista de esa entidad, Rafael Moreno Valle, que autoriza a la policía a disparar armas de fuego contra los manifestantes. Ante la ola de protestas se eliminó esa atribución, pero se mantuvieron las facultades de las policías para disparar balas de goma.

En Guerrero más de 250 personas tuvieron que dejar sus comunidades en el municipio de Totolapan debido a la violencia. Se refugiaron en Iguala.

### 13. TRIUNFO DE MADERO EN EL PAN

En medio de una fuerte división interna, que llegó a denuncias penales, el PAN celebró sus elecciones internas el 18 de mayo. El triunfador fue Gustavo Madero, quien se reeligió como presidente del blanquiazul con 56.7% de los votos. Su contrincante fue Ernesto Cordero, abanderado de los “calderonistas”, quien obtuvo 43.24% de los sufragios. Por primera

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. *Informe Anual 2013*, Washington, CIDH, 2013, p.11.

vez en la historia de Acción Nacional todos sus militantes pudieron votar para elegir a su presidente. Antes el dirigente nacional era elegido únicamente por los miembros del consejo nacional. El proceso se caracterizó por fuertes acusaciones. El 12 de enero militantes del PAN publicaron una grabación en la que Cordero expresaba que había que “hundir” a Madero. Cordero no negó la grabación y pidió a la PGR una investigación sobre el espionaje del que fue objeto. Las reglas internas para los comicios se determinaron con retraso y en medio de acusaciones. El propio Cordero y la excandidata a la Presidencia Josefina Vázquez Mota descalificaron en su momento el proceso, aunque al final aceptaron el triunfo de Madero, que se quedó con el control del PAN al nombrar a 38 de los 40 miembros de la dirigencia nacional.

#### 14. EXPULSIÓN DE LÍDER PRIISTA

A finales de marzo la periodista Carmen Aristegui dio a conocer una investigación en la que se acusó al presidente del PRI en el Distrito Federal, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, de mantener una red de prostitución a su servicio con recursos del partido. La dirigencia del tricolor ordenó una investigación. En junio, el priista renunció a su cargo.

#### 15. LA DESPEDIDA DE “MARCOS”

Los principales líderes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) reaparecieron el 24 de mayo en Las Margaritas, Chiapas, para rendir homenaje al maestro José Luis Solís López quien fue asesinado el día 2 de ese mes. El subcomandante “Marcos” informó que “dejaría de existir”, pues consideró que el personaje que había creado ya no era necesario. El dirigente dijo que solo fue una “botarga” y un “holograma” que había cumplido su misión, razón por la cual, dijo, “hemos decidido que ‘Marcos’ deje de existir hoy”.

## 16. CORRUPCIÓN EN OCEANOGRAFÍA Y CASINOS

La empresa Oceanografía fue acusada de lavado de dinero, así como de millonarios fraudes a Banamex, a Pemex y otras empresas con las que tuvo relación. A finales de febrero la PGR comenzó una investigación por fraude por 585'000,000 de dólares y aseguró a la empresa que obtuvo jugosos negocios con Pemex durante los sexenios panistas. De acuerdo con las primeras investigaciones se trató de más de cien contratos con un valor de cerca de 38,000 millones de pesos, según datos dados a conocer por *El Universal*. En marzo *La Jornada* publicó que Jorge y Manuel Bribiesca, hijos de Martha Sahagún, esposa del expresidente Vicente Fox, gestionaron contratos por casi 6,000 millones de pesos para favorecer a Oceanografía. En marzo el director de Pemex, Emilio Lozoya, informó que Mario Alberto Ávila Lizárraga, excandidato del PAN a la gubernatura de Campeche y exfuncionario de Pemex, modificó ilegalmente contratos para favorecer a Oceanografía. Sin embargo, se negó a proporcionar más datos a los diputados que lo llamaron a comparecer, por tratarse, dijo, de información “reservada y confidencial”. En respuesta el PAN abandonó la mesa de negociación en materia energética y anunció que volvería una vez que el gobierno dejara de “golpear” a su partido con el tema de Oceanografía. En mayo Banamex informó que el monto del fraude cometido por la empresa contra la institución bancaria fue de al menos 485'000,000 de dólares y despidió a 11 altos funcionarios. En mayo Amado Yáñez Osuna, principal accionista de Oceanografía, quedó a disposición de un juez, pero en lugar de ir a prisión fue internado en un hospital debido a su estado de salud. El empresario quedó libre bajo fianza al depositar 80'000,000 de pesos.

El Consejo de la Judicatura Federal suspendió a dos magistrados y un juez por estar involucrados en tráfico de influencia para favorecer a Juan José Rojas Cardona, el “zar” de los casinos. El 8 de mayo se dio a conocer la suspensión inmediata y sin derecho a sueldos de los magistrados Eduardo Ochoa Torres y José Manuel Rodríguez Puerto,

así como del juez Javier Rubén Lozano Martínez. El consejo presentó además una denuncia penal por corrupción, mientras que la Secretaría de Gobernación suspendió los permisos a 19 casinos propiedad de Rojas Cardona.

El 13 de febrero Javier Villarreal Hernández, quien fuera responsable del SAT en Coahuila, se entregó en El Paso, Texas. Está acusado de lavado de dinero y asociación delictuosa. El 19 de marzo el extesorero de Michoacán, Humberto Suárez López, fue detenido acusado de peculado y abuso de autoridad.

## 17. EDUCACIÓN, ERRORES Y CORRUPCIÓN

El secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet, anunció en febrero la suspensión de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en los Centros Escolares (Enlace) debido a que se encontraron “perversiones” y corrupción en su aplicación, además de que se trataba de procesos en los que no había transparencia. El funcionario informó que se prepararían nuevas pruebas para ser aplicadas a partir de 2015. En junio se descubrió que en Veracruz se vendieron las pruebas de acreditación de los profesores en precios que llegaron hasta los 20,000 pesos.

En enero Chuayffet expresó que los errores en los libros de texto gratuitos distribuidos a más de 14'000,000 de alumnos en las escuelas de todo el país provocaron un “daño irreversible” a los estudiantes. En mayo Jaime Labastida Ochoa, titular de la Academia Mexicana de la Lengua, entregó a la Secretaría de Educación los resultados de la revisión de los textos. Dijo que los errores se debieron a que su elaboración se puso en manos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

## 18. DESALOJO DE MAESTROS

La policía del Distrito Federal disolvió el plantón que maestros disidentes, agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la

Educación (CNTE), mantenía en la plancha del Monumento a la Revolución para protestar contra la reforma educativa. Los hechos ocurrieron el 5 de enero y en el operativo participó medio millar de policías.

#### 19. ELBA ESTHER SIGUE EN PRISIÓN

Los recursos que interpuso la defensa de la exdirigente magisterial Elba Esther Gordillo no consiguieron librarla de la cárcel. En enero se dio a conocer que un tribunal confirmó el auto de formal prisión por el presunto delito de defraudación fiscal y en mayo se ratificó su detención por operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada.

#### 20. PROTESTA DE MÉDICOS

Miles de doctores se manifestaron el 22 de junio en ciudades de 25 estados del país para apoyar a 16 médicos acusados de negligencia en Jalisco. Los manifestantes exigieron suspender las órdenes de aprehensión contra sus colegas, que enfrentan un proceso penal por la muerte de un joven que, de acuerdo con sus familiares, no fue debidamente atendido. En los diferentes actos de protesta los doctores mostraron las deficiencias con que trabajan en el sistema público de salud y pidieron no criminalizarlos.

#### 21. VIOLENCIA EN LOS ESTADIOS

El 23 de marzo se suscitó un enfrentamiento en las tribunas del estadio Jalisco durante el partido de fútbol entre las Chivas de Guadalajara y el Atlas. Aficionados y policías se enfrentaron a golpes. El saldo fue de 40 heridos, algunos de ellos graves. Tras este suceso y el incremento de los hechos de violencia en los espectáculos deportivos la Cámara de Diputados aprobó incluir en la legislación penal el delito de “violencia en el deporte”, que prevé penas de hasta cuatro años y medio

de cárcel a los aficionados que propicien y participen en hechos de violencia en los estadios.

## 22. MUERE MEXICANA

Luego de cuatro años de haber suspendido operaciones y de varios intentos de rescatarla la aerolínea Mexicana de Aviación fue declarada en quiebra el 5 de abril. Durante esos años empleados de la empresa mantuvieron un plantón en el aeropuerto de la ciudad de México. El 14 de mayo Gastón Azcárraga Andrade, expresidente del consejo de administración de Mexicana de Aviación, fue detenido en Nueva York por autoridades de Estados Unidos debido a que su situación migratoria era irregular. El empresario es señalado de haber propiciado el quiebre de la aerolínea y acusado también de lavado de dinero. Pese a que la PGR había expedido una orden de aprehensión en su contra, Azcárraga no fue devuelto a México.

## 23. RESURGE LA INFLUENZA

El número de casos de influenza causada por el virus AH1N1 se disparó en enero. La Secretaría de Salud informó que durante ese mes se registraron 2,644 enfermos, de los cuales 273 fallecieron. Para marzo el número de contagiados llegó a 2,994 con 314 fallecidos. En ese mes la mitad de las personas internadas en el Instituto Nacional de Enfermedades respiratorias padecía influenza, y de ellas 40% se reportaba como grave. La Secretaría de Salud puso en marcha el plan de Respuesta Rápida ante Emergencias que coordina a las secretarías de todo el país.

# ***Economía***





## ***México, 20 años después***

FRANCISCO J. NÚÑEZ DE LA PEÑA\*

[...] al analizar diferentes aspectos relacionados con el desempeño económico de México (que abarcan desde educación y productividad hasta competencia y crimen), [...] México no ocupa los últimos lugares en las comparaciones globales, pero para un país de su tamaño e ingreso, está muy lejos de estar entre los mejores. [...] el desempeño relativo del país ha quedado rezagado en comparación con el resto del mundo en décadas recientes. La pregunta que surge una y otra vez es si dicho desempeño es suficientemente bueno. La respuesta claramente es no.<sup>1</sup>

Hace más de 20 años un economista mexicano afirmó: “Los mercados están plagados de imperfecciones o de prácticas indeseables. Corregirlas requiere de perseverancia y coraje, pues el trabajo que a ello se dedica suele ser deslucido e implica combatir un sinnúmero de intereses creados. Mucho tenemos por hacer en México respecto de estas cuestiones”.<sup>2</sup> Desde entonces hemos logrado poco en la eliminación de esas imperfecciones y prácticas indeseables.

\* Es asesor de la rectoría general del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. Claudio Loser, Harinder Kohli y José Fajgenbaum (coords). *Una nueva visión: México 2042. Futuro para todos*, Centennial Group / Taurus, México, 2012, p.119.
2. Miguel Mancera Aguayo, Discurso pronunciado en el acto de recepción del Premio Rey Juan Carlos de Economía, instituido por la Fundación José Celma Prieto, 1992, p.16 [DE disponible en: [http://www.bde.es/f/webbde/COM/sobreelbanco/Premio%20de%20economia/Ficheros/1992\\_Miguel\\_Mancera\\_Aguayo.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/COM/sobreelbanco/Premio%20de%20economia/Ficheros/1992_Miguel_Mancera_Aguayo.pdf)].

En el mundo no hay muchas historias de éxito espectacular (véase el cuadro 1.1), pues para lograrlo son necesarias muchas buenas acciones durante un periodo largo. La prudencia, la paciencia y la persistencia pueden generar resultados extraordinarios. Los casos de Corea del Sur y Taiwán son sobresalientes: en los 20 años más recientes más que duplicaron su producto interno bruto (PIB) por habitante. Pero México, como muchos países de América, avanzó mucho menos, ni siquiera al ritmo de Canadá y Estados Unidos, naciones con las cuales negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).<sup>3</sup>

## 1. EL ATRASO MEXICANO

El rezago de México no comenzó con el TLCAN. Ya se había hecho muy evidente cuando comenzó la inestabilidad económica y la indisciplina financiera del sector público en los años setenta del siglo XX.

En 1950 el PIB por habitante en Corea del Sur y en Taiwán era equivalente a menos de 40% del de México; en 1970 este indicador todavía era superior en México, pero ya no en 1986, cuando empezaron a reordenarse las finanzas públicas mexicanas. En 1993, el año previo a la entrada en vigor del TLCAN, el PIB por habitante de Taiwán era 85.4% mayor que el de México y 62.4% el de Corea del Sur. En 2013 el de Taiwán fue 2.56 veces el de México y el de Corea del Sur, 2.13. Indudablemente, ambos países han creado condiciones más adecuadas para el crecimiento económico en comparación con México.

Cuando en 1992 recibió el Premio Rey Juan Carlos de Economía, Miguel Mancera Aguayo, entonces gobernador del Banco de México, dijo: “México atraviesa por una etapa en la cual ya ha superado graves dificultades —por supuesto no todas— y hoy surgen excelentes oportunidades de progreso. Las ofrecidas por el propuesto tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá son grandes, *pero no*

3. El TLCAN se firmó en noviembre de 1993 y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

**CUADRO 1.1 INDICADORES DEL PIB DE 30 PAÍSES**

País	Producto interno bruto por habitante en 2013 basado en la paridad del poder de compra (PPC)		PIB por habitante 2013 / 1993	
	En dólares	Como % del PIB por habitante de EUA en 1993	PPC	MN
China	9,844	37	8.3	5.7
India	4,077	15	4.0	2.7
Corea del Sur	33,189	126	3.3	2.2
Perú	11,124	42	3.1	2.1
Taiwán	39,767	150	3.1	2.1
República Dominicana	9,911	37	2.8	2.0
Chile	19,067	72	2.9	2.0
Singapur	64,584	244	2.8	1.9
Irlanda	39,547	150	2.7	1.8
Malasia	17,748	67	2.8	1.8
Tailandia	9,875	37	2.6	1.7
Uruguay	16,723	63	2.6	1.7
Argentina	18,749	71	2.5	1.7
Hong Kong	52,722	199	2.5	1.7
Colombia	11,189	42	2.2	1.5
Turquía	15,353	58	2.3	1.5
El Salvador	7,515	28	2.2	1.5
Israel	34,770	131	2.2	1.5
Brasil	12,221	46	2.1	1.4
Ecuador	10,080	38	2.1	1.4
Canadá	43,472	164	2.0	1.4
Sudáfrica	11,259	43	2.0	1.4
Estados Unidos	53,101	201	2.0	1.4
España	29,851	113	1.9	1.3
Paraguay	6,823	26	1.9	1.3

**CUADRO 1.1 INDICADORES DEL PIB DE 30 PAÍSES (CONTINUACIÓN)**

México	15,563	59	1.8	1.2
Guatemala	5,282	20	1.6	1.1
Venezuela	13,605	51	1.6	1.1
Jamaica	9,048	34	1.4	1.0
Nicaragua	4,554	17	n.d.	n.d.

Fuente: World Economic Outlook Database del Fondo Monetario Internacional [DE disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weoselgr.aspx>, consultada en abril de 2014] y cálculos propios.

las mayores [énfasis mío]. Otras más decisivas son las que provienen de la trascendente reforma estructural emprendida en 1985, profundizada con ahínco por la presente Administración. No obstante, seguimos enfrentando el desafío de complejos problemas cuya solución dista mucho de ser sencilla”.<sup>3</sup>

En un artículo publicado en 2010, titulado “Why isn’t Mexico rich?”,<sup>4</sup> su autor, Gordon H. Hanson (de la Universidad de California, San Diego), escribió que en las últimas tres décadas México ha reformado su economía (apertura al comercio y la inversión externa, disciplina fiscal, privatización de empresas estatales), pero su crecimiento ha sido deslucido. ¿Por qué no ha progresado más? Los argumentos más prominentes son: el mal funcionamiento de los mercados de crédito, las distorsiones en la oferta de algunos insumos y los incentivos perversos a la informalidad minan el aumento de la productividad. Y, por si fuera poco, México tiene mala suerte: China vende lo que México exporta.

Según un informe más reciente,<sup>5</sup> México tiene un reto de productividad serio: “Veinte años después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la pregunta conti-

3. Miguel Mancera. *Op. cit.*, pp.14–15.

4. Gordon H. Hanson. “Why isn’t Mexico rich?”, en *Journal of Economic Literature*, vol.48, núm.4, American Economic Association, Nashville, 2010, pp. 987–1004.

5. Eduardo Bolio *et al.* *A tale of two Mexicos: growth and prosperity in a two-speed economy*, McKinsey Global Institute, Nueva York, 2014.

**CUADRO 1.2 PIB POR HABITANTE (MÉXICO 1950 = 100)**

País	1950	1970	1986	1993
México	100.0	182.7	247.7	267.7
Taiwán	39.6	126.3	388.2	496.3
Corea del Sur	32.6	82.6	264.8	434.7

Fuente: Elaboración propia basada en Angus Maddison. *La economía mundial: una perspectiva milenaria*, Madrid / Barcelona / México, 2002, pp. 286 y 302.

núa: ¿Qué es México? ¿Es una potencia industrial dinámica que fabrica más autos que Canadá y se ha convertido en un exportador global de autos? ¿O es la tierra de los negocios tradicionales de bajo crecimiento y de la informalidad? ¿Ha encontrado la combinación correcta de reformas para restaurar el crecimiento rápido del PIB y los estándares de vida crecientes? ¿O está atascado en un ciclo perpetuo de avances y retrocesos económicos? ¿Es un estado moderno, urbanizado que ha adoptado reformas de mercado y ha construido instituciones que funcionan bien, o es un lugar donde la corrupción y el crimen son tolerados? Según los medios de comunicación, México es todas estas cosas y más. Sin embargo, estas dicotomías son más que argumentos provocativos. Reflejan la naturaleza dual de la economía mexicana”.<sup>6</sup>

Entre 1999 y 2009 la productividad en las grandes empresas modernas creció anualmente 5.8%, pero la de las empresas tradicionales disminuyó 6.5% (la productividad en las panaderías tradicionales equivale a 1/50 de la correspondiente a las compañías modernas más grandes).

## 2. INSTITUCIONES

Daron Acemoglu (del Instituto Tecnológico de Massachusetts) y James Robinson (de la Universidad de Harvard) publicaron un libro cuyo título es *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad*

6. *Idem*, p.1.

**CUADRO 1.3 MÉXICO: INDICADORES DE LOS CENSOS ECONÓMICOS**

Tamaño de las unidades económicas (número de empleados por establecimiento)	Participación porcentual en el empleo total en		Variación anual porcentual de la productividad (valor agregado por persona ocupada)
	1999	2009	
Hasta 10	39%	42%	-6.5%
11 a 500	41%	38%	1.0%
Más de 500	20%	20%	5.8%

Fuente: Eduardo Bolio et al. *A tale of two Mexicos: growth and prosperity in a two-speed economy*, McKinsey Global Institute, Nueva York, 2014, p.7.

y la pobreza (2013).<sup>7</sup> En el primer capítulo, estos estudiosos preguntan por qué una nación es rica y otra pobre y comparan dos ciudades. “Evidentemente, hay una explicación muy sencilla y obvia de las diferencias entre las dos mitades de Nogales [...]: la propia frontera que define a las dos mitades. Nogales (Arizona) está en Estados Unidos. Sus habitantes tienen acceso a las instituciones económicas estadounidenses, lo que les permite elegir su trabajo libremente, adquirir formación académica y profesional y animar a sus empleadores a que inviertan en la mejor tecnología, lo que, a su vez, hace que ganen sueldos más elevados. También tienen acceso a instituciones políticas que les permiten participar en el proceso democrático, elegir a sus representantes y sustituirlos si tienen un comportamiento inadecuado. Por tanto, los políticos proporcionan los servicios básicos (desde sanidad pública hasta carreteras y ley y orden) que demandan los ciudadanos. Los de Nogales (Sonora) no tienen tanta suerte”.<sup>8</sup>

Para esos autores “Las implicaciones persistentes de la organización de la sociedad colonial y de los legados institucionales de estas sociedades perfilan las actuales diferencias entre Estados Unidos y México y, por lo tanto, entre las dos partes de Nogales. El contraste entre cómo

7. Daron Acemoglu y James Robinson. *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Crítica, México, 2013.

8. *Idem*, p.23.

Bill Gates y Carlos Slim se convirtieron en los hombres más ricos del mundo [...] ilustra las fuerzas imperantes [...] En México, Carlos Slim no ganó dinero mediante la innovación [...] Slim ha ganado este dinero en la economía mexicana en gran parte gracias a sus conexiones políticas. En los momentos en que se ha aventurado a ir a Estados Unidos, no ha tenido éxito [...] Cuando Slim estuvo sometido a las instituciones de Estados Unidos, sus tácticas habituales para ganar dinero no funcionaron”.<sup>9</sup>

Posteriormente, Acemoglu y Robinson explican cómo la prosperidad y la pobreza están determinadas por los incentivos creados por las instituciones y cómo la política determina a las instituciones. “El éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas”.<sup>10</sup>

A principios de los años noventa del siglo XX el escritor argentino Tomás Eloy Martínez escribió varios artículos que luego incluyó en un libro: *Réquiem por un país perdido*.<sup>11</sup> Entonces dijo:

- “La decadencia argentina es uno de los más extravagantes enigmas de este siglo. Nadie entiende qué pudo pasarle a un país que en 1928 era la sexta potencia económica del mundo y que de pronto, en pocas décadas, quedó sepultado cerca del quincuagésimo lugar [...] La Argentina tardó veinte años en caer, y ya lleva cuarenta sin poder levantarse”.<sup>12</sup>
- “El éxito de la Argentina como nación era un fenómeno que los europeos y los norteamericanos estudiaban, hace más de medio siglo, con una cierta curiosidad. En 1942, el periodista Colin Clark

9. *Idem*, pp. 55 y 57.

10. *Idem*, p.95.

11. Tomás Eloy Martínez. *Réquiem por un país perdido*, Buenos Aires, Aguilar, 2003.

12. *Idem*, pp. 34-36.



vaticinó que la economía argentina sería la cuarta del mundo antes de que pasaran veinte años”.<sup>13</sup>

- “Hacia 1928, las estadísticas señalaban que la Argentina era superior a Francia en número de automóviles y a Japón en líneas de teléfonos”.<sup>14</sup>

Acemoglu y Robinson también se refieren a este caso: “Para los economistas, Argentina es un país desconcertante. Para ilustrar lo difícil que era comprender Argentina el economista Simon Kuznets, ganador del Premio Nobel, dijo su famosa frase de que existen cuatro tipos de países: desarrollados, subdesarrollados, Japón y Argentina. Kuznets lo pensaba porque, en la época de la primera guerra mundial, Argentina era uno de los países más ricos del mundo. Después empezó el declive constante en relación con otros países ricos de Europa occidental y Norteamérica y, en los setenta y los ochenta se hundió completamente. A primera vista, el resultado económico de Argentina es desconcertante, pero las razones de su declive se hacen más claras cuando se miran a través del cristal de instituciones inclusivas y extractivas”.<sup>15</sup>

Tal vez construir buenas instituciones “es un negocio aburrido, lento”, pero indispensable. La revista *The Economist* destinó su portada del 15 de febrero de 2014 a ese país: una foto de Lionel Messi, de espaldas, y un título: “The parable of Argentina. What other countries can learn from a century of decline”. La lección: el buen gobierno es importante. En 1914, cuando los almacenes Harrods decidieron establecerse en Buenos Aires, Argentina era el país del futuro; su PIB por habitante era mayor que el de Alemania, Francia o Italia. En 1998 esa tienda de Harrods cerró. En 2013 Argentina ocupó el lugar 106, junto con Bolivia, Gabón, México y Níger, en el índice de percepción acerca de la

13. *Idem*, p.109.

14. *Idem*, p.18.

15. Daron Acemoglu y James Robinson. *Op. cit.*, p.449.

**CUADRO 1.4 INDICADORES DE COMPETITIVIDAD DE SIETE PAÍSES EN 2013**

País	Lugares que ocuparon (entre 148 países)				Factor más problemático para hacer negocios
	Índice global de competitividad	Instituciones	Innovación	Ambiente macroeconómico	
Argentina	104	143	104	111	Inflación
México	55	96	61	49	Corrupción
Chile	34	28	43	17	Reglamentaciones laborales restrictivas
Corea del Sur	25	74	17	9	Acceso al financiamiento
Canadá	14	14	21	50	Acceso al financiamiento
Taiwán	12	26	8	32	Inestabilidad política
Estados Unidos	5	35	7	117	Reglamentaciones tributarias

Fuente: Klaus Schwab (ed). *The global competitiveness report 2013-2014*, World Economic Forum, Ginebra, 2013, pp. 106, 148, 154, 238, 276, 360 y 382.

corrupción.<sup>16</sup> Este aspecto, entre otros, influye en la competitividad (y la productividad) de las naciones.

Desde luego, a juzgar por los indicadores mundiales de gobernabilidad, las instituciones en México han mejorado en los últimos 20 años, pero su rango todavía es mucho menor que, por ejemplo, los de Corea del Sur, Taiwán, Chile, Estados Unidos y Canadá.

### 3. EL TLCAN

El TLCAN es solamente una parte de las reglas del juego económico, pero hay muchas otras. Un protagonista de este tratado trilateral, Hermann von Bertrab, escribió lo siguiente: “El proceso para lograr el TLC estuvo inmerso en un drama que reflejaba el choque de visiones, la opo-

16. Transparencia Internacional. *Corruption perceptions index 2013*, Transparencia Internacional, 2013 [DE disponible en: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>].

**CUADRO 1.5 INDICADORES DE GOBERNABILIDAD DE SIETE PAÍSES  
(PERCENTILES: 100 ES EL MÁS ALTO Y 0 EL MÁS BAJO)**

País*	Eficacia del gobierno		Calidad del marco regulatorio		Estado de derecho		Control de la corrupción		Voz y rendición de cuentas		Estabilidad política y ausencia de violencia	
	1996	2012	1996	2012	1996	2012	1996	2012	1996	2012	1996	2012
Argentina	62	45	70	19	53	29	50	39	60	57	47	48
México	59	63	65	67	27	36	38	43	50	55	18	24
Chile	88	87	97	93	84	88	90	91	68	80	64	59
Corea del Sur	73	84	66	77	69	80	65	70	66	70	63	52
Canadá	96	95	92	96	95	95	97	95	100	94	88	88
Taiwán	77	84	79	86	68	83	75	74	69	72	83	74
Estados Unidos	92	90	96	88	92	91	92	89	91	86	75	68

Eficacia del gobierno: calidad de los servicios públicos, capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y calidad de la formulación de políticas.

Calidad del marco regulatorio: capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

Estado de derecho: grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, policía y tribunales, así como riesgo de que se cometan delitos.

Control de la corrupción: medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y control del estado por minorías selectas.

Voz y rendición de cuentas: medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de prensa.

Estabilidad política y ausencia de violencia: probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.

\* Ordenados como en el cuadro anterior.

Fuente: Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial [DE disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>].

sición de intereses y el problema de sobreponerse a incompreensiones y prejuicios”.<sup>17</sup> En la contraportada de este libro se anuncia: “Para los adversarios del Tratado, la crisis económica de México vino a confirmar sus críticas. El TLC, replica Von Bertrab, es parte sustancial de la modernización del país al que ofrece retos y oportunidades y no está relacionado con los graves errores que generaron la crisis”.

A 20 años de la puesta en marcha del TLCAN el debate acerca de sus alcances continúa. Por ejemplo, *Foreign Affairs* difundió en ene-

17. Hermann von Bertrab. *El redescubrimiento de América: historia del TLC, FCE, México, 1996*, p.24.

ro-febrero de 2014 tres artículos al respecto: para el mexicano Jorge G. Castañeda los resultados son mixtos (“NAFTA’s mixed records”),<sup>18</sup> para el canadiense Michael Wilson, el TLCAN está inconcluso (“NAFTA’s unfinished business”),<sup>19</sup> y la estadounidense Carla A. Hills se concentra en el lado bueno (“NAFTA’s economic upsides”),<sup>20</sup> pero un informe del Center for Economic and Policy Research *Did NAFTA help Mexico? An assessment after 20 years*<sup>21</sup> solamente ve el lado oscuro y equivale a un “se los dije”.

Es posible que en 1993 las expectativas relacionadas con este tratado fueran grandes en México. Sin duda el comercio entre los tres firmantes del TLCAN creció en el periodo 1993–2013 según lo esperado. Y se avanzó en su integración (la industria automotriz es un ejemplo, aunque la publicidad acerca de su producción no anuncie “Hecho en Norteamérica”). Los consumidores mexicanos salieron ganando con la expansión del comercio internacional. La productividad de muchas empresas expuestas a la competencia externa subió. Y la inflación de estos tres países se hizo similar. Pero ese cambio estructural —la apertura comercial— no es un remedio para todos nuestros males.

Muchas instituciones aún deben mejorar para que México pueda ser más próspero. Por lo pronto, aunque tenemos el T, no somos un país muy atractivo para la nueva inversión. Según un índice publicado por la Universidad de Navarra, en 2013 Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Taiwán, China y otras 32 naciones estaban adelante de México.

18. Jorge G. Castañeda “NAFTA’s mixed records”, en *Foreign Affairs*, vol.93, núm.1, Nueva York, enero-febrero de 2014.

19. Michael Wilson. “NAFTA’s unfinished business”, en *Foreign Affairs*, vol.93, núm.1, Nueva York, enero-febrero de 2014.

20. Carla A. Hills. “NAFTA’s economic upsides; the view from United States”, en *Foreign Affairs*, vol.93, núm.1, Nueva York, enero-febrero de 2014.

21. Mark Weisbrot, Stephan Lefebvre y Joseph Sammut. *Did NAFTA help Mexico? An assessment after 20 years*, Center for Economic and Policy Research, Washington, 2014.

### CUADRO 1.6 MÉXICO: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

Año	Importaciones (% de la oferta agregada)	Exportaciones (% de la demanda agregada)
1993	12.1	10.7
1998	20.7	20.4
2003	20.8	19.7
2008	23.2	21.4
2013	24.5	24.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi [de disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>].

### CUADRO 1.7 TREINTA PAÍSES SEGÚN SU ATRACTIVO PARA LA INVERSIÓN EN 2013

País	Lugar	País	Lugar	País	Lugar
Estados Unidos	1	Chile	25	Perú	52
Canadá	2	España	27	Uruguay	66
Singapur	5	India	29	Jamaica	79
Hong Kong	8	Sudáfrica	30	Ecuador	82
Corea del Sur	15	Tailandia	32	El Salvador	91
Malasia	17	Turquía	33	Guatemala	94
Taiwán	18	Brasil	36	Paraguay	95
Israel	20	México	38	Nicaragua	102
Irlanda	23	Colombia	39	Venezuela	104
China	24	Argentina	48	República Dominicana	105

Fuente: Alexander Groh, Heinrich Liechtenstein y Karsten Lieser. *The venture capital and private equity country attractiveness index: 2013 annual*, IESE Business School-Universidad de Navarra, Barcelona, p.23.

**CUADRO 1.8 PIB POR HABITANTE DE 30 PAÍSES EN 1950 Y 1998  
(DÓLARES INTERNACIONALES GEARY-KHAMIS DE 1990)**

País*	1950	1998	País	1950	1998	País	1950	1998
Estados Unidos	9,561	27,331	Chile	3,821	9,757	Perú	2,263	3,666
Canadá	7,437	20,559	España	2,397	14,227	Uruguay	4,659	8,315
Singapur	2,219	22,643	India	619	1,746	Jamaica	1,327	3,533
Hong Kong	2,218	20,193	Sudáfrica	2,535	3,858	Ecuador	1,897	4,165
Corea del Sur	770	12,152	Tailandia	817	6,205	El Salvador	1,489	2,717
Malasia	1,559	7,100	Turquía	1,818	6,552	Guatemala	2,085	3,375
Taiwán	936	15,012	Brasil	1,672	5,459	Paraguay	1,584	3,160
Israel	2,818	15,152	México	2,365	6,655	Nicaragua	1,616	1,451
Irlanda	3,446	18,183	Colombia	2,153	5,317	Venezuela	7,462	8,965
China	439	3,117	Argentina	4,987	9,219	República Dominicana	1,045	3,163

\* Ordenados como en el cuadro anterior.

Fuente: Angus Maddison. *La economía mundial: una perspectiva milenaria*, OCDE / Mundiprensa, Madrid / Barcelona / México, 2002, pp. 275-277, 286-288, 302, 303, 305, 306 y 324.



## ***Los pronósticos no se cumplen y la precarización del empleo se profundiza***

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES\*

La ola de las reformas estructurales en México ha estado impregnada de un discurso justificativo de sus bondades: la generación de empleo formal; el que los mexicanos accedan a más créditos con menor costo; la mejor calidad de la educación; la simplificación en el pago de impuestos y el aumento de la recaudación tributaria para establecer la pensión universal de adultos mayores y el seguro de desempleo; la reducción de los precios del gas y de la luz; el acceso a más y mejores tecnologías de la información, etc. En cuanto al medio ambiente o el empleo, las reformas hacen referencias especiales a sus beneficios. Este artículo está centrado en las repercusiones sobre el empleo.

Es indudable que las reformas son significativas y tendrán alcances mayores. Cabe preguntarse si estos irán en el sentido señalado en el discurso gubernamental. La experiencia de las últimas tres décadas, en las que reiteradamente se ha efectuado el mismo tipo de promesas, muestra resultados desafortunados.

\* Es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN), nivel II, y profesor titular en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).



El sentido reiterado en la reforma laboral en el Pacto por México,<sup>1</sup> en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>2</sup> y en el conjunto en las reformas estructurales es la búsqueda de reducir la informalidad e incrementar la formalidad en el empleo. En los considerandos que envió en 2012 el entonces presidente Felipe Calderón para la reforma laboral, y que fueron retomados por los diputados, sobresale el objetivo de “generar empleos de calidad”. De ahí se derivan otros dos, uno referido a la cantidad: “generar más empleos”, y otro asociado a la calidad: “lograr que aquellas relaciones laborales que se desarrollan en la informalidad, se regularicen y transiten al mercado formal”.

Además, en el Pacto por México el empleo es abordado como uno de los tres grandes objetivos económicos. Sin embargo, este no se traduce en compromisos específicos más allá del seguro de desempleo y del programa de empleo para los jóvenes. Estos se concretan en el eje de política social (México incluyente) del PND. En otro eje, el económico (México próspero), se propone la aceleración del crecimiento económico para impulsar las micro pequeñas y medianas empresas (MPYME), así como el empleo.

## 1. LA EVOLUCIÓN DE CORTO PLAZO

En septiembre de 2013 la Secretaría de Hacienda presentó los *Criterios generales de política económica 2014* (CGPE-14), manifestándose optimista ante la aprobación de las reformas estructurales.

Se estima que durante el segundo semestre de 2013 se acelerará el proceso de expansión de la actividad económica de México con respecto a lo observado en el primer semestre. La demanda interna

1. Presidencia de la República. *Pacto por México*, México, diciembre de 2012 [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-For-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>].
2. Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la República, México, 2013 [DE disponible en: <http://pnd.gob.mx/>].

crecerá a un mayor ritmo apoyada en la generación de empleos formales, el otorgamiento del crédito y los niveles elevados de inversión pública.<sup>3</sup>

[...] se estima un mejor desempeño que el observado en 2013, debido a que se prevé una aceleración en la generación de empleos, un incremento elevado del crédito, un aumento en la inversión pública y una mayor confianza de los consumidores y productores. Lo anterior se traduciría en un mejor desempeño en los sectores de la construcción y los servicios menos conectados con el sector externo.<sup>4</sup>

Para apuntalar el optimismo el gobierno implantó el Programa de aceleración del crecimiento, particularmente para dinamizar la inversión pública, “para incrementar el potencial de crecimiento de la economía mexicana lo antes posible y apoyar el empleo”.<sup>5</sup> Con ello, el Ejecutivo esperaba un excepcional impacto en favor del empleo formal:

Se estima que este conjunto de reformas podría aumentar el crecimiento potencial de la economía mexicana de cerca de 3,5 por ciento a 5,4 por ciento en el mediano plazo. El crecimiento adicional que se tendría entre 2015 y 2019 podría traducirse en una generación adicional de más de 300 mil empleos formales por año, por lo que ésta superaría el millón de plazas anuales.<sup>6</sup>

Los factores que en el discurso gubernamental podrían entorpecer el crecimiento en 2014 serían: el menor crecimiento del producto interno

3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. *Criterios generales de política económica 2014*, México, septiembre de 2013, p.30 [DE disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/cgpe.pdf>].

4. *Idem*, p.65.

5. SHCP. *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014*, México, septiembre de 2013, p.xlvi [DE disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2014/iniciativa\\_lif\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2014/iniciativa_lif_2014.pdf)].

6. SHCP. *Criterios generales de...*, *op cit*, p.160.

bruto (PIB) de Estados Unidos (previsto en 2.6%), la revalorización del peso (calculada a 12.5 pesos por dólar para finales de 2014) y la volatilidad económica internacional. A partir de las estimaciones de ingresos y gastos del gobierno cabría agregar como riesgos la disminución de los precios del petróleo mexicano de exportación por debajo de los 81 dólares por barril y el aumento en las tasas de interés de los bonos del Tesoro de Estados Unidos a más de 0.2% anual en los pagarés a tres meses. En cambio, se pensaba que México podría crecer aún más como resultado de la mayor atracción de inversión, resultante de las reformas estructurales y un mayor crecimiento económico internacional.

El entorno macroeconómico previsto para 2014 está sujeto a riesgos que podrían alterar las estimaciones presentadas. Dentro de los elementos que de materializarse tendrían un efecto negativo sobre la economía mexicana, se encuentran los siguientes:

- Menor dinamismo de la economía de Estados Unidos [...]
- Debilitamiento de la economía mundial [...]
- Elevada volatilidad en los mercados financieros internacionales [...]
- Mayor tensión geopolítica en algunos países del Medio Oriente [...]
- Apreciación del tipo de cambio [...]

En cuanto a los riesgos al alza del pronóstico, es posible que los efectos sobre el crecimiento económico de las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión en los meses recientes, sean mayores que lo estimado. La aprobación de las reformas en materia financiera, energética y fiscal generaría un impulso adicional al crecimiento desde 2014, a través de una mayor expansión de la demanda interna [...]

Asimismo, una resolución adecuada de los problemas fiscales en Estados Unidos (particularmente sobre el techo de deuda) y una correcta implementación de las acciones de política en la zona del euro y en las economías emergentes que se están desacelerando, podrían llevar a un escenario de mayor crecimiento mundial que

el esperado. Lo anterior podría reflejarse en una demanda externa mayor que la prevista.<sup>7</sup>

Conforme a los factores de riesgo de reducción o de mejora del crecimiento planteados por el gobierno mexicano, las condiciones que se han presentado en la primera mitad de 2014 son muy favorables: la *Encuesta sobre expectativas de los especialistas en economía del sector privado*, de abril de 2014,<sup>8</sup> indica que si bien el crecimiento del PIB de Estados Unidos fue menor a lo esperado en el primer trimestre, aún se espera que llegue a 2.1% al término del año. La economía europea creció en ese mismo trimestre solo 0.2% (la expectativa era de 0.4%).<sup>9</sup> En cuanto a las tensiones en Medio Oriente, el arreglo entre Estados Unidos e Irán no plantea un escenario de impacto especialmente complejo a corto plazo y en cuanto al tipo de cambio, los especialistas del sector privado lo ubican en 13 pesos por dólar al final de diciembre, es decir 50 centavos más que lo anticipado por la Secretaría de Hacienda, lo que para los fines que persigue el estado es un resultado positivo. En suma, los factores de riesgo explícito parecen no estarse presentando, salvo el del crecimiento estadounidense. Además, al término de mayo, los bonos del Tesoro de Estados Unidos se mantienen a tres meses a una tasa de prácticamente cero y el precio del barril de exportación de la mezcla mexicana de petróleo oscila alrededor de los 100 dólares, 19 más que lo esperado originalmente.

A la par, el Congreso de México aprobó prácticamente todos los contenidos significativos de las reformas estructurales presentadas por el Poder Ejecutivo, lo que en el razonamiento gubernamental dinamizaría

7. *Idem*, p.66.

8. Banco de México, Banxico. *Encuesta sobre expectativas de los especialistas en economía del sector privado: abril del 2014*, Banxico, México, 2014 [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7BEAE48EAE-7470-E9C8-368E-A618B3E1BF25%7D.pdf>].

9. Audrey Tonnelier. "Les marches redescendent sur terre", en *Le Monde*, París, 17 de mayo de 2014 [DE disponible en: [http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/05/17/les-marches-redescendent-sur-terre\\_4420544\\_3234.html\\_4420544\\_3234.html](http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/05/17/les-marches-redescendent-sur-terre_4420544_3234.html_4420544_3234.html)].

más el crecimiento mexicano. Como balance, parece haberse dado la expectativa favorable del entorno.

Pese a ello, la evolución ha estado lejos de la esperada. En el segundo semestre de 2013 el PIB creció a un ritmo anual ligeramente inferior al del primer semestre de ese año (1.05% frente 1.1%) y el saldo fue de solo 1.1% de crecimiento frente al 3.5% que se anticipaba un año antes y al 1.8% que se esperaba por el gobierno en septiembre de ese año. Para 2014 los CGPE proyectaron un crecimiento de 3.9% y en mayo ya se había reducido a 2.7% (de hecho el Banco Mundial redujo en junio su expectativa a 2.3%).<sup>10</sup> Si bien se presentó un repunte durante el primer trimestre de 2014 a 1.8% anual, este fue de menos de la mitad de lo previsto por el gobierno unos meses antes. Dado que el PIB de México, a precios corrientes, es de 16.07 billones de pesos, las reestimaciones de 2013 y de mayo de 2014 han significado una reducción de la generación de bienes y servicios por 385,779 millones de pesos y 192,889 millones de pesos, respectivamente, para esos años.

Según los indicadores de coyuntura de inversión bruta fija,<sup>11</sup> en febrero de 2014 (con cifras desestacionalizadas) la inversión fue 4.9% inferior a la de 2008 y 0.5% menor que la de 2013. El índice de confianza del consumidor de abril de 2014 (89.4) es el más bajo para ese mismo mes desde 2010,<sup>12</sup> en tanto que el de confianza empresarial en la industria manufacturera fue el más bajo para un mes de abril desde 2009.<sup>13</sup> Entre enero y abril de 2014 el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores perdió 4.7%. De igual modo, conforme a lo señalado en los Criterios Generales de Política Económica 2014, las

10. CNN Expansión. "México crecerá sólo 2.3%: Banco Mundial", *CNN Expansión*, México, 10 de junio de 2014 [DE disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/06/10/mexico-crecera-solo-23-banco-mundial>].

11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi. "Indicador mensual de inversión fija bruta en México, febrero 2014", Inegi, México, mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>].

12. Inegi. "Índice de confianza del consumidor", Inegi, México, mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>].

13. Inegi. "Índice de confianza empresarial, Inegi, mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>].

remuneraciones reales se redujeron tanto en la construcción como en la manufactura.

En finanzas públicas, los resultados del primer trimestre de 2014 son poco alentadores, pues los ingresos públicos solo se incrementaron en 3.8% frente a 2013, que a su vez fueron 0.3% inferiores a los de 2012. Si bien los ingresos tributarios han tenido un crecimiento de 14.4%, los no tributarios han registrado una caída de 11%, particularmente por la menor contribución de Pemex.<sup>14</sup>

## 2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO 2013-2014

Conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE),<sup>15</sup> la población ha crecido en México en un año a un ritmo de 1.01% anual (primer trimestre de 2013 frente al primer trimestre 2014), es decir en 1'330,000 al año. Sin embargo, la población trabajadora crece mucho más rápidamente, porque refleja el ritmo de aumento de la natalidad de hace alrededor de 15 años (que era más elevado que hoy) y que ahora se integra a la vida económica, más el incremento en la participación femenina en las actividades económicas, más el mantenimiento en estas actividades de la población que no cuenta con otra forma de sostenerse económicamente (o simplemente decide seguir participando), aun después de haber rebasado la edad jubilatoria. Así, la población económicamente activa (PEA) creció del primer trimestre de 2013 al primero de 2014 a un ritmo de 1.43%, es decir 38.6% más rápido que la población total, lo que implica un aumento de 729 mil personas al año. En otros términos, aun sin atender el déficit de empleo acumulado estructuralmente, hubiera sido necesario generar 729,000 empleos para absorber a la nueva PEA.

14. SHCP. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, primer trimestre de 2014*, shcp, México, 2014 [DE disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/14/Paginas/1er\\_Trimestre\\_2014.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/14/Paginas/1er_Trimestre_2014.aspx)].

15. Inegi. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, Series 2010-2014, Inegi, México [DE disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=1760611&c=33700&s=est&cl=4>].

Pues bien, la población ocupada aumentó en 741,000 trabajadores, lo que en principio refiere una mejora en la generación de empleo y una reducción de la desocupación (que disminuyó en 12,000 personas). Así, a pesar del magro crecimiento económico en 2013 y el inicio de 2014 (1.38% como promedio de los últimos cuatro trimestres), el incremento de la población ocupada (1.5%) fue superior al de la PEA y al del PIB. ¿Entonces el empleo va bien y las reformas están funcionando? ¿Cómo es posible si el crecimiento de la producción nacional, determinante esencial del empleo, es exiguuo, el mercado internacional es incierto y el nacional está deprimido? Para responder esto no basta con advertir la dicotomía ocupación / desocupación, puesto que habría que ubicar igualmente el nivel y las condiciones de acceso y ejercicio del empleo.<sup>16</sup>

## 2.1 La tendencia favorable: reducción de la desocupación y de la economía informal

Al primer trimestre de 2014 la desocupación fue de 4.84% de la PEA (cifras desestacionalizadas),<sup>17</sup> cuando en el mismo periodo de 2013 fue de 5.04%. Si bien se trata de una reducción pequeña, es significativo el hecho de la disminución misma en un contexto de estancamiento económico. ¿Cómo se logró pues reducir la desocupación? Una primera respuesta, estructuralmente presente, podría ser la recurrencia a la informalidad. La baja dinámica en la actividad económica, com-

16. De hecho, existen situaciones que pudiesen referir una mayor ocupación, pero en condiciones lamentables. Por ejemplo, según la misma ENOE, hay 261 mil menores de 12 años que no asisten a la escuela. Cabría ubicar la presencia de actividad económica entre ellos en una edad en la que está prohibido.

17. Las cifras desestacionalizadas permiten facilitar las comparaciones a los largo del tiempo, cuando en periodos similares se presentan cuestiones no económicas (estacionales) que afectan el comportamiento de las variables. En 2013 la Semana Santa cayó en marzo, mientras que en 2014 fue en abril, lo que implica que en el primer trimestre de 2013 se presentaron menos días laborables para una proporción significativa de trabajadores (como en el caso del sector educativo) que el mismo trimestre de 2014, mientras que en los segundos trimestres la situación fue inversa. Las cifras desestacionalizadas permiten homogenizar las cifras mediante una ponderación de equivalencia entre los días trabajados en ambos años. Estos mismos ajustes se realizan con respecto a días feriados, domingos y situaciones similares.

binada por la necesidad de los hogares e individuos para allegarse el ingreso que le permita su sustento, produciría la inserción creciente de la población en actividades no estructuradas o no reconocidas fiscal o administrativamente. Sin embargo, como tendencia general no fue lo que ocurrió. Pareciera ser que además de reducirse la desocupación se está en el camino correcto para formalizar de la economía.

Lo anterior se confirma al observar el comportamiento del empleo por sectores institucionales y condición de acceso a las instituciones de salud, entre los primeros trimestres de 2013 y 2014. El cuadro 2.1 presenta los cinco principales aumentos y las cinco principales reducciones, considerando que el saldo global fue de un incremento en el empleo de 740,847 personas. Se muestra que la generación de empleo se presentó fundamentalmente en las empresas y corporaciones, principalmente en aquellas constituidas en sociedad, predominando la generación de empleo con acceso a instituciones de salud, lo que induce a plantear que estén formalmente contratados. También aumentó el empleo en agricultura de subsistencia y en instituciones públicas no administradas por gobiernos, pero desempeñando un papel secundario frente a las organizaciones integradas al mercado. Por el contrario, cayó el empleo informal, el que se ejerce sin acceso a instituciones de salud y el no especificado, lo que apuntala la tendencia al crecimiento de la formalidad. Igualmente disminuye el empleo en instituciones públicas administradas por gobiernos, lo que confirma el papel determinante del mercado en la generación del empleo.

En cuanto al acceso a las instituciones de salud, el crecimiento de la afiliación al Seguro Popular podría hacer pensar que este no está necesariamente dado por un aumento en la formalización sino por la incorporación del trabajador a un beneficio individual, no necesariamente asociado a una forma de incorporación al trabajo que integre derechos laborales. Sin embargo en el periodo enero-abril de 2014 se incrementó el número de trabajadores asegurados promedio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 468,966 personas (cuando el aumento total de las ocupaciones con acceso a institucio-



**CUADRO 2.1 PRINCIPALES VARIACIONES DEL PRIMER TRIMESTRE DE 2013 AL PRIMERO DE 2014 EN LA OCUPACIÓN POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO Y CONDICIÓN DE ACCESO A INSTITUCIONES DE SALUD**

Aumento en el empleo	Acceso a instituciones de salud	Aumento en número de trabajadores	Disminución en el empleo	Acceso a instituciones de salud	Reducción en número de trabajadores
En empresas constituidas como sociedad y corporaciones	Sí	707,198	Sector informal	No	(187,550)
En negocios no constituidos en sociedad	No	201,663	En instituciones públicas administradas por gobiernos	Sí	(94,720)
En negocios no constituidos en sociedad	Sí	66,845	En situaciones de carácter especial y no especificado	No	(46,144)
En agricultura de subsistencia	No	64,335	En empresas constituidas como sociedad y corporaciones	No	(26,120)
En instituciones públicas no administradas por gobiernos	Sí	32,383	En instituciones públicas administradas por gobiernos	No	(23,103)
<b>Total</b>		<b>1'072,424</b>	<b>Total</b>		<b>(377,637)</b>

Nota: La suma de los cinco rubros de cada caso representa 93.3% de las 1'149,051 ocupaciones generadas por los rubros en que estas aumentaron y 92.5% de las 408,204 en que disminuyeron.

Fuente: elaboración propia a partir de la ENOE del Inegi del primer trimestre 2013 y primer trimestre 2014

nes de salud fue de 733,160), de lo que resulta que si bien la afiliación al Seguro Popular magnifica los resultados, cerca de dos tercios del incremento del empleo con acceso a la salud fue resultante de una efectiva afiliación a la seguridad social. El aumento en los asegurados ante el IMSS representa 64.3% del alza de la población ocupada total, aunque solo 36% del total (no de la variación anual) de la PEA cuente con tal aseguramiento.

Cabe matizar lo anterior en cuanto a la mejora en el empleo asegurado ante instituciones de seguridad social. Mientras que el empleo permanente aumentó a un ritmo de 2.7%, el eventual lo hizo a 3.8%. Sin embargo, aun el 2.7% es un ritmo de crecimiento de casi el doble del que tuvo la PEA. Por otra parte, el crecimiento del empleo asegurado

ante el IMSS (trabajadores de instituciones privadas) contrasta con una caída de 94,720 empleos con acceso a seguridad social en instituciones públicas administradas por gobiernos. En otros términos, si al incremento en los trabajadores asegurados ante el imss se le resta la caída referida en el empleo de instituciones públicas, el saldo es de 374,246 empleos, lo que abarcaría 50% del incremento total en la población ocupada.

En conjunto, la pretensión de la reforma laboral en cuanto a generar empleos, reducir la desocupación y la informalidad, así como incrementar la participación de las empresas formales en el empleo, parece corroborarse en un inicio.

## **2.2 Las grandes empresas generan empleo... a expensas de los micronegocios, de los pequeños establecimientos y del gobierno**

El crecimiento del empleo está concentrándose en la salarización de los trabajadores. Los asalariados representan 62.8% de toda la población ocupada al primer trimestre de 2014, pero cubren la inmensa mayoría de la nueva generación de empleo. En cambio, los empresarios tienden a reducirse en números absolutos. Este comportamiento contrasta con el discurso del “emprendurismo” y del impulso a la iniciativa individual e independiente. Cabe cuestionarse: si son los empleadores los que generan los empleos, ¿cómo puede reducirse el número de empleadores y aumentar el de trabajadores dependientes? Mediante una concentración cada vez más profunda en la estructura del mercado, es decir, mediante una aceleración en el proceso de monopolización.

Así, el principal aumento de la ocupación fue en asalariados de grandes establecimientos, que representó el equivalente a 45.9% del aumento total de la ocupación. También aumentó el trabajo asalariado en el resto de las unidades económicas (sobre todo medianas, agropecuarias y no especificadas), con excepción de los pequeños establecimientos y el gobierno. De nuevo, los agentes con mayor poder en el mercado

y la percepción de que este debe estar conformado exclusiva o casi exclusivamente por agentes privados gana rápidamente mayor preponderancia.

En cambio, cayó la ocupación de empleadores en pequeños establecimientos y sobre todo en micronegocios, de trabajadores por cuenta propia (sin personal a su cargo) en micronegocios, de no remunerados en pequeños establecimientos (básicamente trabajadores familiares) y de trabajadores subordinados con percepciones no salariales (comisiones, propinas, etc). También hubo una caída neta de la ocupación total en el gobierno.

### **2.3 El empleo formal *miserabilizado***

Además de aumentar el nivel de empleo y el paso del “mercado informal” al “formal”, la reforma laboral de 2012 incluyó el principio de trabajo digno o decente en la Ley Federal del Trabajo, recuperando tanto el concepto de trabajo digno, presente en el artículo 123 constitucional, como el de trabajo decente, establecido por la Organización Internacional del Trabajo. Para lograrlo cabría esperar mejores condiciones de trabajo, dados los cambios en la estructura de la ocupación, de informal a formal, de no asalariados a asalariados, de micro y pequeños establecimientos hacia grandes empresas y corporaciones, de reducción del empleo gubernamental, de mayor peso del mercado libre y por ende de la competencia, así como los cambios en las normas laborales. Resulta lógico suponer que antes de las reformas el empleo tendiera a una mayor precariedad, dada la menor productividad del sector informal, los obstáculos a la contratación de trabajadores (dadas las dificultades para los despidos y las “rigideces institucionales”) y las dificultades para competir y generar condiciones adecuadas de trabajo por parte de los micro y pequeños establecimientos. Por lo tanto, las nuevas normas y reformas darían lugar a un despegue no solo en la generación de empleo y su formalización sino en la calidad del mismo.

**CUADRO 2.2 PRINCIPALES VARIACIONES DEL PRIMER TRIMESTRE DEL 2013 AL PRIMERO DE 2014 EN LA OCUPACIÓN POR POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN Y TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO**

Aumento en el empleo	Aumento en número de trabajadores	Disminución en el empleo	Reducción en número de trabajadores
Asalariados en grandes establecimientos	340,353	Empleadores de micronegocios	(118,228)
Asalariados en unidades económicas no especificadas.	157,410	Otros, con percepciones no salariales	(31,611)
Asalariados en actividades agropecuarias	147,643	Trabajadores agropecuarios con percepciones no salariales	(17,226)
Asalariados en medianos establecimientos	134,692	Empleadores en pequeños establecimientos	(16,142)
Trabajadores por cuenta propia en actividades agropecuarias	65,043	Trabajadores no remunerados en pequeños establecimientos	(15,805)
Trabajadores no remunerados en micronegocios	32,947	Trabajadores por cuenta propia en micronegocios	(15,189)
Total	878,088	Total	(214,201)

Nota: Los seis rubros considerados para cada caso (aumento o disminución del empleo) representan 86% de los 1'020,958 de incremento total de trabajadores en donde la ocupación aumentó y 76.4% de los 280,211 trabajadores que disminuyeron en los rubros en que se contrajo el empleo.

Fuente: elaboración propia a partir de la ENOE del Inegi, primer trimestre 2013 y primer trimestre 2014.

Pero lejos de presentarse una mejora, la tendencia de la ocupación remite a un deterioro creciente, ya no caracterizada por el crecimiento en la informalidad sino al interior de la economía formal, reflejada en el creciente peso del trabajo eventual, la reducción en el poder adquisitivo de las remuneraciones y en el alargamiento de las jornadas laborales. Trabajar más y con menores ingresos se convierte en la regularidad de una formalización benéfica para pocas empresas, amenazante para la mayoría y lesiva para las condiciones de trabajo de la mayoría.

En el cuadro 2.3 se resalta la sustitución del empleo pagado con ingresos de entre tres y cinco salarios mínimos, por el del rango de dos a tres. Simultáneamente predomina la generación de empleo de 40 a 48 horas semanales y jornadas mayores a estas.

En conjunto, se reduce en 25,805 personas el empleo con jornadas de 25 a 39 horas semanales y aumenta en 604,644 el de las jornadas mayores, incluyendo a los que laboran más de 56 horas. En contraparte se reducen en 750,662 los empleos con ingresos superiores a tres salarios mínimos y aumentan en 1'283,100 los empleos con remuneraciones inferiores y sin remuneración. Cada vez más hay que trabajar jornadas completas y aun excesivas en el sector formal y empresas de mayor tamaño para ser productivos, competitivos y recibir a lo sumo 6,000 pesos mensuales. Posiblemente este tipo de empleo no sea considerado precario o paupérrimo, pero cabría preguntarse si tiende al trabajo digno.

Por si no fuese suficiente, las tendencias de largo plazo confirman esta trayectoria del sector formal y particularmente en la manufactura, la mayor generadora de empleo en el periodo considerado (369,763 empleos, conforme a la ENOE). De acuerdo con el boletín del Inegi sobre indicadores del sector manufacturero las remuneraciones medias reales por persona ocupada eran en febrero de 2014 inferiores en 6.2% a las del promedio del año 2008 (7.2% menores en salarios, 3.5% en sueldos y 5% en prestaciones), mientras que en 2008, conforme al boletín de agosto de ese año, eran inferiores en 0.5% a las de 1993. Esto significa más de 20 años de pérdida de poder adquisitivo del salario. ¿Será un problema de falta de capacitación y productividad de los trabajadores? ¿Y si ahora la situación no solo continúa sino que se profundiza, los trabajadores formalizados en grandes empresas serían entonces menos productivos que los informales y por eso su ingreso se reduce? Empíricamente resulta difícil de sostener el discurso predominante sobre las razones de las bajas remuneraciones.

### 3. CONCLUSIÓN

La evolución del empleo dista de ser lo previsto conforme a la promoción de la reforma laboral. La informalidad es en el discurso gubernamental un obstáculo para la economía de mercado al representar una

**CUADRO 2.3 PRINCIPALES VARIACIONES DEL PRIMER TRIMESTRE DE 2013 AL PRIMERO DE 2014 EN LA OCUPACIÓN POR NIVEL DE INGRESOS Y DURACIÓN DE LA JORNADA LABORAL SEMANAL**

Aumento en el empleo	Aumento en número de trabajadores	Disminución en el empleo	Reducción en número de trabajadores
Ingresos de 2 a 3 salarios mínimos laborando de 40 a 48 horas	450,097	Ingresos mayores a 5 salarios mínimos laborando de 40 a 48 horas.	(146,097)
Ingresos de 2 a 3 salarios mínimos laborando más de 56 horas	266,713	Ingresos de 3 a 5 salarios mínimos laborando más de 56 horas.	(129,484)
Ingresos de 2 a 3 salarios mínimos laborando de 48 a 56 horas	197,236	Ingresos de 3 a 5 salarios mínimos laborando de 25 a 34 horas.	(114,704)
Ingresos de hasta un salario mínimo laborando menos de 15 horas	140,916	Ingresos de 3 a 5 salarios mínimos laborando de 49 a 56 horas.	(82,870)
Ingresos no especificados laborando de 40 a 48 horas	130,328	Ingresos de 3 a 5 salarios mínimos laborando de 40 a 48 horas.	(79,062)
Ingresos de uno a dos salarios mínimos laborando más de 56 horas	83,790	Ingresos no especificados con duración no especificada.	(59,815)
Ingresos no especificados laborando de 15 a 24 horas	82,418	Ingresos de 3 a 5 salarios mínimos ausentes temporales con vínculo laboral.	(46,535)
No recibe ingresos y labora menos de 15 horas	57,994	Ingresos de uno a dos salarios mínimos laborando de 40 a 48 horas.	(45,849)
Ingresos no especificados laborando de 49 a 56 horas	55,139	Ingresos mayores a 5 salarios mínimos laborando de 49 a 56 horas.	(42,932)
Ingresos de 2 a 3 salarios mínimos laborando de 25 a 34 horas	55,127	Ingresos de hasta un salario mínimo laborando de 40 a 48 horas.	(39,982)
Total	1'519,758	Total	(744,398)

Nota: Los diez rubros considerados para cada caso (aumento o disminución del empleo) representan 82.7% de los 1'838,240 de incremento total de trabajadores en donde la ocupación aumentó y 67.8% de los 1'097,393 trabajadores que disminuyeron en los rubros en que se contrajo el empleo.

Fuente: elaboración propia a partir de la ENOE del Inegi, primer trimestre 2013 y primer trimestre 2014.

competencia desleal, estar eventualmente asociado a la criminalidad, evadir impuestos, ser menos productivo, violar derechos de marcas, patentes, derechos de autor, etc. Sin embargo, cabe preguntarse si se trata de meras decisiones individuales provenientes de incentivos perversos o la informalidad es producto de un funcionamiento económico que ha sido incapaz de integrar de forma digna y cohesionada a la mayor parte de los trabajadores.

Cabe preguntarse si las empresas gigantescas, que tantos subsidios y beneficios han recibido, no han eludido o evadido impuestos, si efectivamente se han orientado con criterios de bienestar social y ambiental; cuáles y cuántas concentran las ganancias de productividad y si la promoción a esas empresas no ha ahogado a las micros, pequeñas y medianas. Cabe igualmente preguntarse si los trabajadores de las empresas “de calidad mundial” pagan a los trabajadores las prestaciones debidas y en el monto justo, si los empleos son estables, con posibilidades de mejora, protección a sus ingresos, seguridad y su parte de beneficios de productividad, pues en el discurso predominante los únicos causantes de problemas son los informales.

En un mercado cada vez más desregulado la “ley de la selva” puede imperar, lo que se refleja en el comercio callejero, los productos pirata, artículos dañinos y en la formación de padrinos y caciques que concentran poder económico y capacidad de ejercer violencia. El libre mercado no lleva a la igualdad entre los participantes sino a luchas que pueden ser cada vez más agresivas. Más que informalidad, la concentración de poder en las calles y en la ilegalidad es un fenómeno asociado al desmoronamiento de la cohesión social.

Cabría preguntarse si con la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones laborales sería posible la compra de música, videos, electrodomésticos y aun de ropa, de no ser por la informalidad. Cabría preguntarse no solo por su función como productor de actos ilegales sino como generador de empleo, oferente de bienes altamente demandados y como amortiguador de presiones sociales.

El sector formal no tiene la capacidad de absorber el empleo de los millones de personas que en los últimos 20 años han tenido que recurrir a otras fuentes de subsistencia, como tampoco la capacidad de generar los empleos que se requieren para integrar a quienes están y estarán sumándose a la actividad económica.

La novedad está en una *nueva formalidad*, bosquejada desde el auge de las maquiladoras en los años ochenta del siglo xx y paulatina pero crecientemente insertada en el conjunto del sistema económico. Una

formalidad que combina el cumplimiento de requisitos legales mínimos y la contribución fiscal (cuando no se le condona) con la presencia de condiciones laborales que empeoran tendencialmente y polarizan, cada vez más, tanto los mercados como los ingresos de los hogares.

La creciente flexibilización tiende a acercar las condiciones laborales de los sectores formal e informal, pero no en términos de una mejora del informal sino de un mayor deterioro del formal. Es más, el crecimiento de esta formalidad malsana para el trabajador y la sociedad está destruyendo hasta las propias ventajas de la informalidad para el trabajador: mayor libertad, horarios menos estrictos, ingresos irregulares pero eventualmente mayores, formación de capital social, rápida adecuación a la demanda de bienes y servicios, etcétera.

Los incentivos de las reformas estructurales a la formalización en poco compensarán los desincentivos provocados por un sector formal que ofrece salarios cada vez más bajos, jornadas cada vez más largas, menor estabilidad y derechos convertidos en retórica ante la concentración de la representación de los trabajadores, por líderes e instancias corporativas que poco tienen que ver con la defensa de los derechos laborales, así como de instancias públicas cuyo interés fundamental se centra en atraer inversión y en evitar huelgas.

La economía informal no puede, por definición, ser una salida viable de estructuración de un sistema económico, pero había sido la salida individual más pertinente frente a la escasez de empleo formal. El cierre de esa salida, aunado a la mayor monopolización, no puede más que polarizar aún más a la colectividad y desgarrar más el tejido social. La informalidad no es una opción socialmente viable, la forma en que la economía se está formalizando lo es aún menos.





# ***El retardado impacto de las reformas que tardaron 15 años en llegar***

SERGIO NEGRETE CÁRDENAS\*

## 1. 15 AÑOS SIN REFORMAS SUSTANTIVAS

Ernesto Zedillo presentó su tercer informe de gobierno ante el Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1997. Fue un día muy distinto al ritual que había tenido lugar durante la era del priato. En lugar de arribar al Congreso como el titular de una “monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal”, como lo definió con tanto acierto Daniel Cosío Villegas,<sup>1</sup> era un presidente que se enfrentaba por primera vez a un contrapeso real de poder.

La Constitución mexicana (siguiendo a la estadounidense como modelo) prescribe división de poderes y un Ejecutivo relativamente débil. Esto no era evidente (lejos de ello) en el apogeo del priato. Al contrario, un jurista excepcional, Jorge Carpizo, tuvo que desentrañar los poderes *de facto* de los monarcas sexenales en su obra magistral *El presidencialismo mexicano*.

Pero en 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había perdido la mayoría legislativa en las elecciones de julio. Los partidos

\* Es profesor investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UNAM y en Economía por el ITAM. Es doctor en Economía y maestro en Economía Internacional (Essex, Reino Unido).

1. Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 31.

Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Verde Ecologista de México (PVEM), además, habían hecho lo impensable: se habían coaligado para controlar el Congreso. La respuesta al informe (en muchas ocasiones un ejercicio de abyección) no estuvo a cargo de un priista sino de Porfirio Muñoz Ledo, entonces perredista. Fue un discurso breve y magistral, un punto brillante en una trayectoria plagada hasta y desde entonces de egocentrismo y chaqueterismos.

Quizá no tan notable en brillantez y vuelos retóricos, pero el discurso de Zedillo tuvo mayor trascendencia histórica: marcó el inicio del largo y triste coqueteo del gobierno mexicano con las reformas estructurales. En un impresionante despliegue de candidez, el titular del Ejecutivo invitó a los legisladores a debatir y desarrollar una “política de Estado para el crecimiento económico”,<sup>2</sup> argumentando que:

Todos queremos el bien y la prosperidad de México. Pero ningún buen propósito, ninguna prosperidad duradera se pueden lograr sin crecimiento económico [...]

Si hemos logrado acuerdos para avanzar a una plena democracia, podemos y debemos llegar a un acuerdo sobre los fundamentos de una política económica para el crecimiento.

Por eso hoy convoco a todas las fuerzas políticas representadas en este Honorable Congreso a que trabajemos juntos para que México cuente no sólo con una política de gobierno, sino con una política de Estado para el crecimiento económico como medio para alcanzar la justicia social.<sup>3</sup>

El crecimiento era, ciertamente, un imperativo. Entre 1981 y 1997 el producto interno bruto (PIB) por habitante había crecido a un promedio

2. Ernesto Zedillo Ponce de León. “Avances y Retos de la Nación”. Mensaje del Tercer informe de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1 de septiembre de 1997.

3. *Idem*.

anual de 0.07%. Pero Zedillo pecó de impresionante ingenuidad. Esperaba que la oposición, que apenas ese día estrenaba fuerza, se uniera al gobierno en la búsqueda y aprobación de reformas para impulsar el crecimiento. Por el contrario, la segunda mitad del sexenio zedillista fue un pantano legislativo, en el cual destacó la aprobación del rescate bancario que se convirtió en un larguísimo circo que llevó a la transformación en figura de primera línea de un demagogo con una antena y astucia políticas excepcionales: Andrés Manuel López Obrador.

Las elecciones de 2000 marcaron la consolidación de la democracia. El PRI fue barrido por el carisma de Vicente Fox Quesada. Superficial, lenguaraz, pero infatigable en campaña y con un mensaje simple, “el cambio”, ganó contundentemente el candidato del PAN. Zedillo pasó a la historia no por las reformas estructurales, que nunca llegaron, sino por reconocer con hidalguía la derrota de su partido.

Fox llegó a Palacio Nacional con un impresionante capital político. Se esperaba que el titular del Ejecutivo manejara al país con eficiencia empresarial y el mismo arrojo e imaginación que había mostrado en campaña. Pero el PRI era la primera minoría en ambas cámaras (el Senado también se había fragmentado). El PRD, con Cuauhtémoc Cárdenas (derrotado por tercera vez en la búsqueda de la presidencia) tampoco estaba entusiasmado por colaborar con el gobierno.

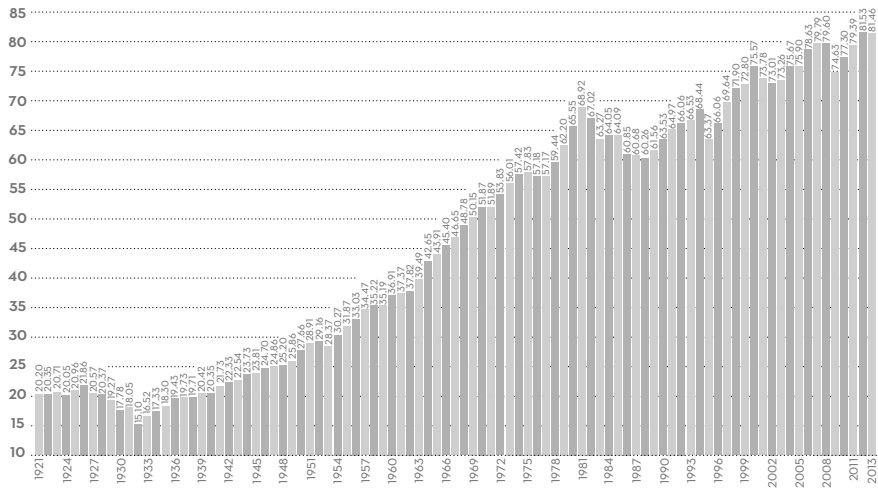
Al parecer Fox creyó que podría imponer su agenda en el Congreso por medio de su enorme popularidad. Su incapacidad de estar a la altura de la historia la demostró desde el primer instante de su gobierno: lo primero que hizo desde la tribuna del Congreso, después de jurar el cargo, fue nada menos que saludar a sus hijos. En los meses siguientes dilapidó alegremente su capital político. En cuestión de reformas estructurales para dinamizar el crecimiento nunca ocurrió nada. Acuerdos superficiales fueron firmados y festejados, destacadamente el Acuerdo político para el desarrollo nacional (en octubre de 2001). Fox y sus colaboradores buscaron, en vano, una especie de “Pactos de la Moncloa” a la española. Una y otra vez Fox prometía; una y otra vez el Congreso ignoró sus propuestas.

La llegada a la presidencia del panista Felipe Calderón Hinojosa en 2006 careció de la esperanza y las expectativas de Fox. Vencido por una diferencia minúscula, Andrés Manuel López Obrador no solo se rehusó a reconocer su derrota sino que emponzoñó el ambiente político a grado extremo. La comedia del autoproclamado “presidente legítimo” devino en tragedia al impedir todo entendimiento entre PAN y PRD, de nuevo en un Congreso fragmentado. Calderón, con una impresionante experiencia partidista y como legislador, optó por encerrarse en un búnker con colaboradores que destacaban más por su lealtad que por su eficacia.

Los sexenios panistas fueron, como los anteriores, de magro crecimiento. Una recesión estadounidense en los inicios del gobierno de Fox y la crisis financiera global de 2008–2009, devastadora para la economía nacional, impidieron que el PIB evolucionara de manera favorable en esos años. Entre 1981 y 2012 el PIB per cápita mexicano tuvo un crecimiento acumulado de 18.3% (un promedio anual de 0.5%). Esto es, que lo que lograría una economía asiática en dos o tres años a México le tomó más de tres décadas (véase la gráfica 3.1).

El PRI, en un lejano tercer lugar en las elecciones de 2006, regresó al poder seis años después, tras la gestión como presidente de un panista improvisado y a un *apparatchik* que hizo desertar en masa a los votantes del blanquiazul. La astucia y la inteligencia política de López Obrador consiguieron rebasar la campaña de la panista Josefina Vázquez Mota, la que al parecer no tenía mejor idea que presumir su género. Sin embargo, el tabasqueño no logró superar el repudio que muchos sintieron ante sus desplantes de mal perdedor. Si hubiera reconocido su derrota en 2006, probablemente hoy viviría en el cuartito que había pedido que le construyeran en Palacio Nacional. En cambio, la elección fue para un candidato sin mucho carisma, pero extraordinariamente disciplinado: Enrique Peña Nieto. Su victoria fue clara, pero lejos de arrasar en las urnas. Contra lo esperado, el Congreso se mantuvo fragmentado. Como sus antecesores inmediatos, el candida-

**GRÁFICA 3.1 PIB PER CÁPITA 1921-2013 (MILES DE PESOS CONSTANTES DE 2003)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inegi, SHCP, Banco de México y FMI.

to del PRI llegó a Los Pinos sin contar con mayoría en San Lázaro o la Casona de Xicotécatl.

## 2. EL ANTECEDENTE DE LA REFORMA LABORAL

La nueva legislatura, con todo y su fragmentación, mostró las posibilidades de una nueva aproximación entre el PRI y el PAN. Utilizando la posibilidad (recién incluida en la Constitución) de mandar “iniciativas preferentes” al Congreso, y a punto de concluir su mandato, Felipe Calderón presentó una iniciativa de reforma a la anquilosada Ley Federal del Trabajo.

Como es el caso con muchas reformas que buscan flexibilizar el mercado laboral, la propuesta provocó fuertes divisiones y protestas a pesar de ser muy tímida en su contenido. Básicamente ofreció la posibilidad de legalizar formas de trabajo existentes, pero en la informalidad.

Con todo, representó una señal al unir los votos de dos partidos que habían sido antagonicos durante más de una década.

### 3. EL INESPERADO PACTO POR MÉXICO

Para los pesimistas, Peña Nieto daba el aspecto de que sería un buen presidente en una telenovela, pero poco más. El PRI tenía muchos viejos lobos de mar entre sus filas, pero el flamante nuevo jefe del Ejecutivo había nacido en pleno sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, y como gobernador del Estado de México había tenido en su Congreso local a una mayoría priista. Además, un derrotado PAN y un rijoso López Obrador no parecían potenciales aliados para tratar de aprobar las tan cacareadas reformas estructurales (a pesar de la reforma laboral). El país parecía destinado a otro sexenio de estancamiento.

Por ello, apenas en el segundo día del sexenio, el “Pacto por México” representó una sorpresa extraordinaria. Gobierno, el PRI, el PAN y el PRD rubricaron un amplísimo acuerdo, pletórico de propuestas concretas. En un gesto de realismo no se invitó más que a los estrictamente esenciales para llevarlo adelante. Esto es, se descartó a los pequeños partidos políticos que en ocasiones anteriores habían negociado ventajosamente sus votos. Tampoco se convidó a otros sectores, como los sindicatos o los grupos empresariales. Es decir, se evitaron los numerosos errores en los que había caído el ampuloso, y a la postre inútil, acuerdo foxista.

La firma del pacto tuvo una ventaja adicional tanto para el PRD como para el gobierno: llevó a un mayor distanciamiento de López Obrador con el partido. La influencia del tabasqueño, de por sí menguante con la formación de su propio Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), todavía cayó más. La posibilidad de un torpedeamiento de las reformas por parte del dos veces fallido candidato presidencial desde el PRD, como había hecho sistemáticamente en el sexenio calderonista, se volvió remota. Y lo que siguió en 2013 fue lo impensable: un tsunami de reformas.

#### 4. EDUCACIÓN: RADICAL, PERO LENTA, TRANSFORMACIÓN

Quizá era ineludible que la primera gran reforma al amparo del pacto fuera en el campo educativo. El desastroso nivel de la educación pública ha sido siempre evidente. Además, por si alguien tenía dudas, las pruebas internacionales del PISA (Programme for International Student Assessment) en años recientes colocaron a los mexicanos como los más burros de la clase. Era pues, un tema atractivo para las tres grandes fuerzas políticas.

La reforma tocó uno de los flancos más débiles del sistema educativo: el magisterio. Es imposible saber si logrará realmente, con el paso del tiempo, la implantación de un genuino sistema meritocrático. Con todo, ya es ganancia que las plazas docentes no se puedan heredar y que la nómina magisterial se haya recentralizado (revirtiendo una tendencia iniciada hace 20 años) para evitar que los gobernadores de los estados fuesen sujetos de chantaje por parte de los docentes, muchos de los cuales más entusiasmados en ocupar calles y plazas que en dar clase, a la par de erradicar la práctica de maestros cobrando, pero en “comisión sindical”.

Además, uno de los efectos secundarios más llamativos de la reforma fue la destrucción de un tigre de papel. La temida profesora Elba Esther Gordillo cometió el error de creerse tan poderosa como lo había sido en el sexenio anterior y se aprestó a combatir la reforma. No pasaron muchos días antes de que fuera arrestada por presunto lavado de dinero y defraudación fiscal. Habitualmente es un problema ostentarse como defensora de los derechos sindicales mientras se blande amenazadoramente una bolsa de Hermès.

Con todo, el impacto de la reforma tomará un muy largo tiempo (y debe hablarse de décadas). Ningún docente con plaza puede ser despedido sino que, en todo caso, deberá ser ubicado en tareas administrativas. El censo de maestros y escuelas mostró un cuadro aterrador en materia de infraestructura, aparte de algunos maestros excepcionalmente bien pagados y escuelas fantasma.



## 5. LA NECESARIA REFORMA FINANCIERA

Los cambios al sistema financiero eran fundamentales para crecer más. El crecimiento económico tiene al crédito como uno de sus pilares. El simplificar, como se hizo con esa reforma, el otorgamiento y la ejecución de garantías para créditos a personas físicas y morales, además de facilitar el cambio de banco y la prohibición de ventas atadas o condicionadas, fomenta la competencia e impulsará el crédito. Sin duda tardará en tomar impulso, pero el impacto se empezará a sentir de inmediato. Además, la reforma establece que las determinaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) serán de cumplimiento obligatorio. Asimismo, que el Banco de México regulará las comisiones que cobran los bancos y las tasas de interés en créditos.

## 6. LA SORPRESA EN TELECOMUNICACIONES

Durante la campaña presidencial Peña Nieto era visto (y no faltaban razones para ello) como el “candidato Televisa”. Aunado al enorme poder político que el consorcio de telecomunicaciones había desplegado durante los años del PAN, mostrando una clara habilidad para ocupar los vacíos de poder, se temía que el Ejecutivo fuese proclive (o peor) a los intereses de la empresa. Bastaba recordar cuando este consorcio logró la veloz aprobación de la llamada “Ley Televisa”, en 2006, con el apoyo del PRI, PAN y PRD, y promulgada por el presidente Fox, para sustentar ese temor.

Por ello, la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones representó otra grata sorpresa. No puede apuntarse en ella cierto favoritismo sino todo lo contrario con respecto a los imperios de Carlos Slim y Emilio Azcárraga. Ello no solo quedó claro en las declaraciones de dominancia del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) sino además por la rauda reacción de la oficina de la presidencia ante una decisión judicial que protegía a Televisa de

ciertas acciones del ift. Una rápida controversia constitucional, e igualmente veloz resolución inicial de la Suprema Corte, anularon lo que a todas luces parecía una jugada legal del consorcio. La competencia que traerá en un sector fundamental dado el impacto del cambio tecnológico sobre las actividades económicas será sin duda significativa.

## 7. LA CALLADA MUERTE DEL PACTO POR MÉXICO

Las siguientes reformas, fiscal y energética, significaron en los hechos la muerte del Pacto por México, esto es, la aprobación de cambios legislativos con el apoyo de los tres partidos. Contra lo que muchos esperaban, ese fallecimiento significó poco. El gobierno ha tenido el acierto desde entonces de realizar alianzas temporales fuese con el PAN o el PRD. De esa forma, Peña Nieto colocó al PRI como el partido más cercano al centro en el amplio espectro político, al tiempo que mantenía el ritmo reformista sin estar sujeto a los condicionamientos extremos de uno y otro partido. Es indudable que la reforma energética habría sido mucho menos radical de haberse requerido el apoyo del PRD. Por otra parte, la reforma fiscal probablemente habría sido muy distinta si se hubiese contado con el apoyo del PAN.

## 8. LA DESASEADA REFORMA FISCAL

La reforma energética sería la más controvertida por razones ideológicas e históricas, pero la fiscal la más problemática por su impacto. El objetivo era claramente recaudatorio, y en ese sentido el éxito es claro. En el periodo enero-abril de 2014 los ingresos tributarios del sector público fueron superiores en 13.0% en términos reales (esto es, ya descontada la inflación) a los alcanzados en el mismo periodo de 2013.

Pero el precio a pagar ha sido significativo. La homologación del impuesto al valor agregado (IVA) en todo el territorio nacional (esto es, aumentando ese impuesto en áreas fronterizas) tiene sentido, aunque fuese muy impopular. Sin embargo, los desincentivos a la inversión y

el consumo que trajeron los cambios en los impuestos sobre la renta (ISR) y Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), aparte de las nuevas complicaciones que la reforma implicó en materia de declaración fiscal —con el repetido colapso de la plataforma del Sistema de Administración Tributaria (SAT) que fue un reflejo claro de la aparente improvisación— bien pueden ser factores significativos en el bajo crecimiento económico que se observará en 2014 (se espera 2.7% en el año), y que se agrega al pobrísimo incremento del PIB registrado en 2013 (1.1%).

## 9. EL TERREMOTO ENERGÉTICO

Si había una reforma que era imperativa pero se vislumbraba como imposible era la del sector energético. Si el camino del infierno está empedrado de buenas intenciones, los intentos de reforma estaban atorados por una piedra con la que el gobierno del momento se había tropezado: el sector energético. Zedillo, Fox y Calderón se habían propuesto abrir el sector (Zedillo el sector eléctrico; los panistas enfocados en el petróleo). En los tres casos, la oposición oportunista (el PAN contra Zedillo, el PRI contra Fox y Calderón) o ideológica (PRD) desbarrancó los intentos. El sector energético parecía, simplemente, algo intocable.

En ese sentido, una reforma tímida parecía la única opción para el gobierno de Peña Nieto. Y en un principio así fue, con la propuesta inicial de retomar el texto constitucional cardenista. Fue el frontal rechazo de Cuauhtémoc Cárdenas y del PRD, combinado con el fuerte apoyo del PAN, lo que llevó a la radicalización que eventualmente sería el cambio constitucional aprobado a fines de 2013, con la notablemente inclusión de la apertura a la inversión extranjera y la anulación del monopolio de Petróleos Mexicanos (Pemex). El hijo de la Esfinge de Jiquilpan llevó con su repulsa a lo opuesto de lo que pretendía.

Las leyes secundarias en materia energética en mucho impactarán los futuros flujos de inversión nacional y extranjera, así como la evolución del sector. La reforma constitucional superó las expectativas

más optimistas y será sin duda alguna transformacional. Si acaso lo único lamentable, en un planeta que aparentemente rebosa crudo y gas gracias a la tecnología de fracturación hidráulica, es que no ocurrió hace 20 años. México habría aprovechado un periodo de precios altos de crudo y gas, no con reservas y producción a la baja (véase las gráficas 3.2 y 3.3).

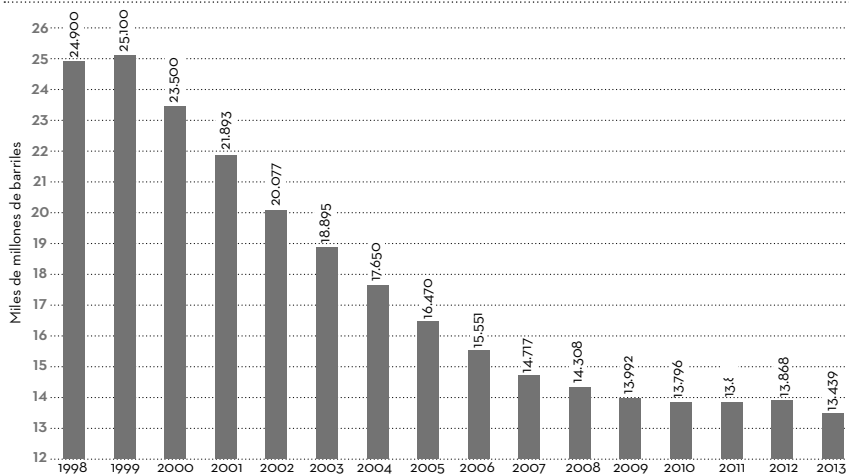
## 10. EL IMPACTO FUTURO DE LAS REFORMAS

Si un error ha cometido el gobierno peñista ha sido en torno a las expectativas de las reformas. En su conjunto son trascendentes y el impacto será sin duda muy significativo en un mediano y largo plazo. Sin embargo, resultados tangibles tomarán tiempo en varios casos. El de la reforma educativa es particularmente notable. Incluso con un magisterio a la altura de las circunstancias, esto es, que enseñe con un nivel adecuado, tomará varios años a esos niños llegar a una etapa productiva. A ello habrá que añadir los años que tomará que la reforma realmente transforme a decenas o cientos de miles de maestros en verdaderos docentes.

La reforma económica más trascendente. El impacto de la energética comenzará cuando se apruebe toda la legislación secundaria, esto es, a partir del tercer trimestre de 2014. Las promesas gubernamentales de que la reforma reducirá el precio del gas, por tomar un ejemplo destacado, bien pueden ocurrir, pero sería a partir de 2016, si acaso.

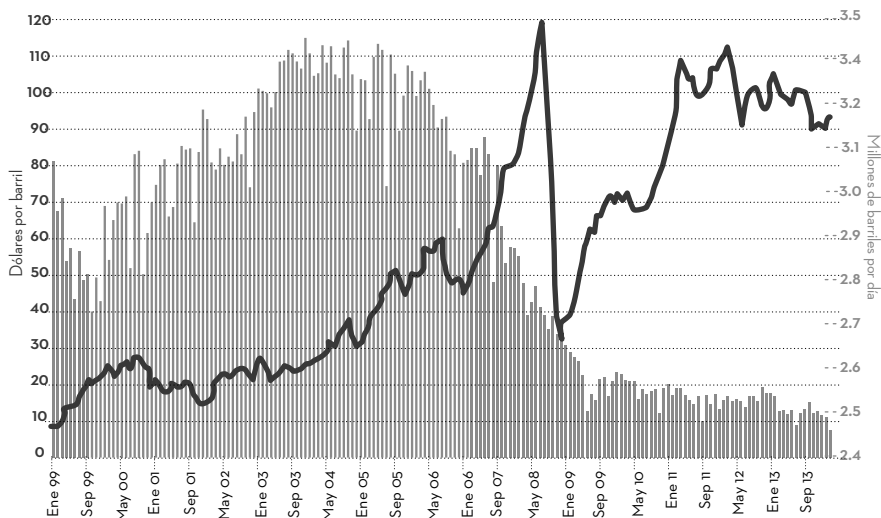
El cuadro 3.1 presenta las estimaciones del gobierno federal en torno al impacto que tendrán las reformas sobre el crecimiento económico. Son plausibles, pero muestran que el impacto significativo comenzará en 2015, y realmente puede decirse que solo el de la reforma energética será verdaderamente fuerte sobre la evolución del PIB. En buena parte esto ocurrirá gracias el gigantesco flujo de inversión extranjera que se espera traiga la apertura del sector, paulatinamente reduciendo la importancia de Pemex.

### GRÁFICA 3.2 RESERVAS PROBADAS DE CRUDO DE MÉXICO\*



\*Cifras al fin del año.  
Fuente: Pemex

### GRÁFICA 3.3 PRODUCCIÓN Y PRECIO DEL CRUDO MEXICANO



Fuente: Pemex

El impacto de la reforma fiscal, por otra parte, parece demasiado optimista: quitarle un peso a un individuo y que el gobierno lo gaste vía impuestos puede ser necesario, pero no es más productivo. El gobierno, simplemente, no puede asumir ni presumir de que es capaz de gastar recursos con mayor eficacia que una persona o una empresa.

Por otra parte, es realista que la reforma educativa ni siquiera aparezca en el cuadro. Su impacto no será menor, pero con suerte lo medible en el PIB arrancará hasta la tercera década del actual siglo.

La omisión más notoria, sin embargo, es la reforma laboral. Después de todo el alboroto político que motivó, cualquiera pensaría que se trató de un cambio legislativo trascendente que impactaría al crecimiento. El hecho de que no aparezca en las estimaciones oficiales hace pensar que ese impacto será prácticamente nulo. Representa una lección clara de que no todo lo que sea antecedido por la palabra “reforma” es necesariamente relevante.

## 11. EL PELIGRO DEL TRIUNFALISMO

Expectativas infladas de corto plazo ha sido un error por parte del gobierno, pero otro es declarar que ya se concluyó con la etapa reformista. Catalogar a 2013 como el “año de las reformas” y 2014 como el “año de la consolidación de las reformas” es dar una especie de cierre a lo que debe ser un proceso permanente de cambio. Destacadamente, en el ámbito económico se requiere una nueva Ley de inversión extranjera, que abra aquellos sectores de la economía todavía cerrados al ahorro foráneo. Entre ellos puede destacarse el transporte de pasajeros y carga, tanto terrestre como aéreo. Por otra parte, está la gigantesca tarea de transformar al estado en un auténtico garante de la propiedad y los contratos privados, aparte de combatir la corrupción en los tres órdenes de gobierno.

**CUADRO 3.1. CRECIMIENTO POTENCIAL ESTIMADO DEL PIB DE MÉXICO EN UN ESCENARIO CON REFORMAS (VARIACIÓN REAL ANUAL %)**

	2015	2016	2017	2018
Inercial	3.8	3.7	3.6	3.5
<b>Con reformas</b>	<b>4.7</b>	<b>4.9</b>	<b>5.2</b>	<b>5.3</b>
(contribución de las reformas al crecimiento)				
Telecomunicaciones	0.2	0.3	0.3	0.2
Financiera	0.3	0.3	0.4	0.4
Energética	0.3	0.4	0.7	1.0
Fiscal	0.1	0.2	0.2	0.2

Fuente: SHCP.

El gran reto económico de México lo representa el crecimiento. El primer tercio del sexenio peñista, 2013–2014, será muy pobre en ese sentido. La oleada reformista representó un logro impresionante que se escapó a tres gobiernos consecutivos, pero deben ser siempre vistas como el medio para un fin y no un fin en sí mismo. En ese sentido, mucho se logró, y mucho queda por hacer.

## ***Reforma energética: una visión ciudadana básica***

ESTEBAN GARAIZ\*

En medio de las complejidades técnicas que sin duda tiene el tema de la energía en México y en el planeta, un asunto de tanta incidencia en el desenvolvimiento de la economía de la nación mexicana puede analizarse de una manera relativamente simple y esquemática, a partir de datos duros incontestables y sin “ataduras ideológicas”.

En los últimos tres años el precio internacional promedio de la mezcla mexicana de petróleo crudo ha estado ligeramente arriba de los 100 dólares por barril. Este precio no lo establece ningún supuesto monopolio sino que se fija en abierta competencia con otros crudos en el mercado internacional, según la oferta y la demanda (aunque sabemos que la oferta puede ser manipulada desde el gran poder, mediante conflictos bélicos provocados).

El costo de producción por cada barril extraído por Petróleos Mexicanos (Pemex) es, en promedio, de los más bajos del mundo. No rebasa los siete dólares. El informe oficial de 2012 de la paraestatal a la Comisión de Valores (Securities and Exchange Commission) de Estados Unidos de América indica que ese año fue de 6.84 dólares, en tanto que el costo promedio internacional fue de 12.40 dólares. Solo

• Estudió Humanidades Clásicas y Filosofía en la Universidad Gregoriana de Roma. Cursó la licenciatura y la maestría en Relaciones Internacionales en El Colegio de México. Retirado del servicio público, es articulista y activista social.



como referencia, Chevron tiene un costo reportado por barril de 15.50 dólares.

Una simple resta entre el precio de venta y el costo de producción deja ver con claridad que Pemex es una de las petroleras más rentables del mundo. En 2012 tuvo un ejercicio favorable, antes de impuestos, derechos y Pidiregas por un millón de millones más 72 mil millones de pesos. La Secretaría de Hacienda le “recaudó” un millón de millones más 106 mil millones de pesos. El resultado fue de 34,000 millones de pesos en números rojos. No hay empresa en el mundo que pague esa proporción por concepto de impuestos y derechos. Además, humillada con pérdidas contables.

El tema de los Pidiregas es, por sí mismo, digno de ponderarse, para tener claro cómo, desde el poder público, ha habido la deliberada intención de demeritar a la empresa pública que más ha contribuido al desarrollo nacional e incluso a fondear las finanzas públicas federales.

Pidiregas en el lenguaje hacendario significa: proyectos de inversión diferida en el registro del gasto. O sea que desde el poder público, y específicamente desde la Secretaría de Hacienda que mantiene un férreo control sobre Pemex, se engaña a los ciudadanos con la verdad. Se trata en realidad de deuda contraída por una entidad pública, como es el caso de Pemex, en el mercado financiero privado internacional, pero que tramposamente no era registrada como deuda del erario federal. “Como te he dejado desangrada, entonces endéudate para que levantes tus proyectos de inversión y de mantenimiento de reservas probadas a partir de nuevas prospecciones”.

Pemex ha aportado durante 30 años más de un tercio, casi 40% del total del presupuesto federal. México es uno de los países del mundo que menor recaudación acopia. Mientras los países del norte de Europa recaudan más de 40% de su producto nacional bruto, en México la autoridad hacendaria recauda menos de 11%. El otro 8% proviene de una sola entidad productiva: Pemex. Lo que significa que una buena parte de las carreteras, hospitales, escuelas, médicos, maestros, ministros de la Suprema Corte y otros altos funcionarios se financian con el recurso

natural acabable que extrae Pemex, y que es nuestro arcón patrimonial, que se reduce día con día.

Pemex extrae diariamente 2'500,000 barriles de crudo. Se procesa en el país poco más de la mitad y el resto se exporta. Hasta 1982 prácticamente se producía en México casi todo el combustible insumido en la movilidad nacional, además de haber desarrollado una floreciente industria petroquímica. Hasta se exportaban fertilizantes a precio internacional, con lo que podía subsidiar Fertimex el producto vendido a los agricultores mexicanos. La reforma aprobada pretende acelerar la extracción hasta 3'500,000 barriles diarios para exportar en crudo, sin procesarlo en casa.

Desde 1979 no se ha vuelto a construir una nueva refinería. Las seis que funcionan están produciendo la mitad de la gasolina que se insume en México. La otra mitad ahora se importa. La opacidad oficial no nos permite saber cuál es la que “subsidia”. Solo sabemos que continúan los “gasolinazos”.<sup>1</sup> La refinería acordada en 2008 todavía no se construye.

Las reservas probadas de México están calculadas en 13,000 millones de barriles de crudo, lo que significa que al ritmo actual de 2'500,000 barriles diarios duraría para 15 años. Naturalmente, si el ritmo de extracción se acelera, en esa misma medida se acortarán las reservas.

Es evidente que Pemex anda mal. Le duele la cabeza. La solución no es cortársela. Su dolor de cabeza es la Secretaría de Hacienda. Desde 1979 no puede cumplir una de sus funciones centrales, que es producir la gasolina que necesitamos.

Los gasolinazos están desequilibrando el ya exhausto mercado nacional. Además, aunque no lo quiera reconocer el Banco de México, el aumento sistemático y continuado del combustible es el factor central de la preocupante inflación, y no las futuribles mejoras salariales

1. Aumento mensual del precio de la gasolina establecido por el gobierno de México con el fin de eliminar gradualmente el subsidio a los combustibles.

(como nos quieren espantar las cúpulas empresariales e incluso las autoridades hacendarias que saben que mienten, a pesar de todos los ejemplos internacionales).

Pemex no puede construir las refinerías que necesita nuestra autonomía económica, sencillamente porque Hacienda la deja exhausta, sin recursos para reinvertir como haría cualquier empresa sana.

Nadie puede negar que el mundo va gradualmente hacia una economía global. Pero la globalidad económica sana debe ser como una federación, y no como un imperio impuesto por conquista. Los estados federados deben incorporarse a partir de su propia fortaleza interna. Por lo que toca a nuestra patria, camino de la globalidad, su autonomía energética hoy no está garantizada a pesar de contar con recursos energéticos suficientes, aunque no está claro que los tengamos sobrantes. Como política general, exportar petróleo en crudo es una política torpe.

Si hoy vendemos en crudo al exterior la mitad de los 2'500,000 barriles que Pemex extrae diariamente (a un costo de producción privilegiado por barril), los planificadores de nuestro desarrollo económico (*if any*) deberían estar previendo el volumen de crudo que hace falta garantizar internamente como materia prima de los combustibles que necesitamos para mantener en movimiento nuestro parque vehicular; además de proyectar a corto y mediano plazo.

Esa debe ser la línea estratégica y no la exportación sin medir consecuencias. Mucho menos establecer compromisos para garantizar seguridad energética de otros. Así es como debemos entrar a la globalidad. Con las precauciones necesarias. Eso dice el sentido común. Que coincide con nuestras “ataduras ideológicas”.

Además, no debemos olvidar que los hidrocarburos son la materia prima de muchos otros productos fundamentales en nuestras cadenas productivas. Como es el caso de los fertilizantes, que antes exportábamos —entre 1960 y 1990— y que ahora tenemos que importar carísimos, vergonzosamente.

Esta política es, a la par, una de las causas centrales del desmantelamiento del campo mexicano: también importamos alimentos básicos en cantidades peligrosas mientras todas las economías sólidas del mundo subsidian su producción agrícola para garantizar su seguridad alimentaria. Aquí también se indignan las ataduras ideológicas de más de 15'000,000 de ciudadanos mexicanos.

Durante su época de esplendor, 1970–1990, Fertimex, eficaz empresa pública (que llegó a tener 120% de productividad al trabajar 360 días al año por el método de “mantenimiento predictivo”) produjo fertilizantes a costos notoriamente económicos, con la materia prima proporcionada por Pemex.

Una parte de su producción la exportaba a precios internacionales, con muy jugosas ganancias, que le permitían sostener su crecimiento empresarial. La otra servía para vender insumo subsidiado a los agricultores nacionales, principalmente de granos. Esos sí que eran apoyos racionales y eficaces para el campo mexicano y no la desparramadera clientelista de ahora.

Para 1982 Fertimex contaba con 64 plantas productoras de fertilizantes, que son los insumos básicos que mayor impacto tienen en la productividad agrícola. Producía 4'500,000 toneladas.

En 1992 el gobierno mexicano concluyó la privatización de Fertimex y en 1994 alineó los precios del gas natural de acuerdo con el índice del Corredor de Houston de Estados Unidos, precisamente cuando ese era el precio más alto del mundo, o sea 88% más caro que el del Mar Negro. Hoy la importación de fertilizantes caros ha causado una caída de los rendimientos agrícolas y el abandono de los pequeños productores, así como la fuga azarosa de muchos brazos útiles y arriesgados. Pemex sigue lejos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y demasiado cerca de la de Hacienda.

En suma, mi reforma petrolera se reduciría a cinco puntos:

- Habría que liberar a Pemex de la esclavitud de Hacienda y cobrarle en impuestos lo mismo que pagan las empresas mexicanas (o

las petroleras en cualquier parte del mundo); en todo caso un tope máximo de 35% o 40% sobre la utilidad bruta.

- Eso le permitiría reinvertir para reponer reservas probadas, investigar como lo hacía el Instituto Mexicano del Petróleo, ahora desmantelado, y construir en el sexenio las cinco refinerías que le hacen falta.
- Dado que Pemex lleva 30 años aportando casi 40% del presupuesto federal, urge una auténtica reforma fiscal que sea verdaderamente progresiva, que cobre a las grandes utilidades, suprima los “régimenes especiales” y no aumente el impuesto al valor agregado (IVA), castigando aún más los exhaustos ingresos familiares.
- Se debería reducir las exportaciones de hidrocarburos a solamente los sobrantes de la producción, para atender la industrialización interna. Así podría exportarse petroquímicos procesados aquí.
- No andar financiando los altísimos costos de las tecnologías iniciales para extraer, con empresas extranjeras, el gas *shale* y el crudo de aguas profundas, mientras aprenden a nuestras costillas.

Ahora se suprimió del artículo 28 de la Constitución la definición del petróleo como un “área estratégica” para poder privatizar la producción. A cambio, se ha pretendido garantizar la “seguridad energética de América del Norte”.

América del Norte, como región geográfica, incluye tres países. Dos de ellos, Canadá y México, exportan hidrocarburos. El del medio, Estados Unidos, necesita importar la mitad de los que usa diariamente.

En junio de 2014 la Administración de Información Energética (EIA) del gobierno de Estados Unidos rebajó la estimación para las reservas del gas *shale* de Monterey, California: de 13,700 millones de barriles a 600 millones de barriles, o sea, a 4% de la previsión anterior. Un golpe a los sueños de independencia energética de la Unión Americana. Ya van 20 estados de su federación que han prohibido la extracción de *shale*, a causa de los desastres ecológicos que ha provocado.

Caben todavía tres menciones. Desde 1938, fecha de la expropiación petrolera del presidente Lázaro Cárdenas, hasta 1975, México no exportó petróleo. Creció su economía desde 1942 hasta 1982 a una tasa promedio superior a 6% cada año. Desde 1983 México exporta petróleo en crudo y su crecimiento no ha rebasado el 2% anual en 30 años.

El presidente Francisco I. Madero fue asesinado un mes después de haber pretendido cobrar tres centavos por barril de petróleo extraído por concepto de derechos. Su muerte se fraguó en la embajada de los Estados Unidos.

En enero de 2008 Petrochina quiso comprar Unocal, una pequeña empresa petrolera de California. El gobierno de Estados Unidos lo prohibió terminantemente por considerarla una industria estratégica.

Hay siete partidos políticos en el Congreso de la Unión, pero solo dos proyectos en materia de reforma energética: en favor o en contra. La votación lo define (en esta y en las demás reformas estructurales).



*Política*





# ***Reforma electoral 2013–2014. Centralización como alternativa al sospechosismo***

MARÍA MARVÁN LABORDE\*

## 1. INTRODUCCIÓN

La transición a la democracia y su proceso de consolidación en México ha tenido diferentes ritmos. Si convenimos que 1977 es una buena fecha para marcar su comienzo, podemos afirmar que a través de reformas graduales se logró una transformación estructural del sistema de partidos y del electoral. Transitamos de un sistema no democrático a uno democrático. El sistema de partido hegemónico desapareció y dio lugar a un sistema de partidos de pluralismo limitado y competitivo. No solo se celebran elecciones regularmente, las reglas electorales son claras, el árbitro es independiente, hay certeza en las reglas y los jugadores cuentan con medios jurisdiccionales efectivos para exigir su aplicación. La incertidumbre del sistema está fundamentalmente en los posibles resultados de la elección.

La reforma electoral de 2013–2014 fue uno de los compromisos del Pacto por México, impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto. Fue suscrito por las tres principales fuerzas políticas: los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD). Uno de los acuerdos fue la creación de una autori-

• Doctora por la New School for Social Research.

dad electoral nacional. Esta propuesta fue impulsada por un grupo de panistas y otro de perredistas, aunque tuvo resistencia en ambos institutos políticos. Al PRI siempre le pareció una mala idea, pero concedió en ella a cambio de la reforma energética.

Los malos resultados electorales del PAN en las elecciones de 2012 y en las intermedias de 2013, en especial en Veracruz, radicalizaron el discurso tanto en contra de los gobernadores así como de los consejeros de los institutos locales. El presidente del blanquiazul, Gustavo Madero, justificó la pérdida de votos ante sus clientelas alegando la ilegal intervención de los gobernadores priistas en los procesos electorales; la entrada de dinero del erario estatal, y que el Consejo Electoral no cumplió con el principio constitucional de imparcialidad.

Si bien es cierto que el proceso de transición y consolidación democrática no ha sido lineal y que cada entidad ha marchado a un ritmo diferente, también lo es que quienes más presionaron para que la reforma eliminara a los institutos locales nunca reconocieron que hubo en los estados capacidad de innovación normativa y que la alternancia se dio antes en estados y municipios que en la federación. Baja California fue la primera entidad que introdujo la credencial con fotografía, por algunos años elaboró su padrón y expedía su propia credencial. Jalisco y el Distrito Federal introdujeron formas de democracia directa antes que la federación. El primero aprobó hace más de una década la iniciativa popular y el segundo ha implementado durante varios años el presupuesto participativo.

## 2. CENTRALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA

No obstante que nunca se demostró la tesis de Gustavo Madero<sup>1</sup> que sostiene que los estados (todos, en plural) están por detrás de la federación, tanto en sus diseños legales como en su implementación, la

1. Al momento de la reforma el presidente del PAN estaba en búsqueda de su reelección, que consiguió en mayo de 2014.

reforma político electoral de 2013–2014 apostó a la centralización como única forma de estandarización de los cánones democráticos logrados a escala federal. En los hechos esta reforma es un desconocimiento de la eficiencia del artículo 116 de la Constitución, que en su fracción IV establece las condiciones mínimas que las constituciones y leyes deben garantizar en materia electoral.

La primera propuesta de un grupo de panistas y perredistas fue mucho más radical, pues demandaba la desaparición de los institutos locales,<sup>2</sup> idea que se abandonó y fue sustituida por un modelo híbrido que permite la permanencia de los institutos locales, transformados en organismos políticos locales (OPL), en los que los congresos locales perdieron la facultad de nombrar a los consejeros electorales, con lo cual se establece una clara dependencia del nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), pero no se acaba de darles una autonomía plena de la clase política local y del gobernador en turno, ya que los OPL dependerán económicamente del presupuesto estatal.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Políticos (Legipe), que demanda la adecuación de constituciones y legislaciones locales, consta de 493 artículos, además de 24 transitorios. Con la reforma constitucional y legal se redistribuyen competencias entre lo federal y lo local. De las 74 nuevas atribuciones encomendadas al INE, 53 son de carácter nacional. Es decir, el margen de autodeterminación de los estados en materia electoral fue acotado y se establece una fuerte, aunque poco clara, relación de interdependencia entre el INE y los OPL.

Antes de la reforma existían algunas tareas de carácter nacional que desempeñaba el IFE, vía convenios o de manera directa. Todos los estados le solicitaban, a través de convenios, que se encargara de las labores sustanciales de la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores: empadronamiento, expedición de la credencial para votar

2. De haberse aprobado la federalización total como proponen el modelo canadiense o brasileño, se habría dificultado la justificación de que los estados estuviesen obligados a financiar del erario estatal a los partidos políticos.

con fotografía, elaboración de las listas nominales y, cuando un estado entraba en un proceso de distritación local, apoyo en la elaboración de la nueva geografía electoral.

La reforma electoral de 2007–2008 dio pasos importantes hacia la centralización de facultades: estableció al IFE como autoridad única en materia de radio y televisión, y le dio autoridad para sobrepasar el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Si algún instituto electoral estatal necesitaba abrir estos secretos solo podía hacerlo a través del IFE.

A lo anterior se suma la presión que los partidos empezaron a ejercer —desde 2008 hasta 2014— sobre el consejo general (CG) del IFE, vía la presentación de quejas que sabían que esta institución no podría resolver por no encontrarse facultada para ello. El mejor ejemplo está relacionado con las quejas en materia de promoción personalizada de los servidores públicos. En 2007 se modificó el artículo 134 constitucional, con la agregación del párrafo octavo, que dice:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces, o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.<sup>3</sup>

La constante violación a esta norma por parte de gobernadores y diputados locales, aunada a la falta de ley reglamentaria, provocó múltiples quejas con más efectos mediáticos que jurídicos, ya que de manera

3. Secretaría de Gobernación. “Decreto que reforma los artículos 60., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, Primera sección, México, 13 de noviembre de 2007, p.9.

sistemática el CG se declaró incompetente cuando la falta no tenía que ver con radio y televisión o bien no había un proceso electoral federal que le obligara a pronunciarse.<sup>4</sup>

No resulta exagerado afirmar que la tentación centralizadora estaba presente desde años atrás, pero la reforma de 2013–2014 la acelera de manera radical sin acabar de desaparecer a los institutos locales.

Entre las principales materias en las que el INE adquiere competencias nacionales están: nombramiento y remoción de los consejeros de los OPL; fiscalización, capacitación y organización, toda vez que la casilla única quedó como obligatoria en las elecciones concurrentes, y la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional. Además se establece la posibilidad de asunción, total o parcial, de una elección local, la atracción de alguna función que en principio corresponda a los estados o bien la delegación de alguna función del INE hacia uno o todos los OPL. La flexibilidad de estos tres supuestos abre la posibilidad de que la relación de cada entidad con el INE sea única y exige que se justifique caso por caso.

En este texto se abordan los consejos de los OPL, la fiscalización y la posibilidad de asunción, atracción o delegación de funciones en procesos electorales locales. La creación del Sistema Nacional Electoral se definirá, en virtud de los transitorios, hasta concluidos los procesos electorales de 2015 y por tanto su análisis puede ser pospuesto. Las labores de capacitación y organización, si bien son fundamentales para el éxito de los procesos electorales, son cuestiones más operativas que habrán de analizarse de mejor manera a la luz de los resultados.

No obstante que todas las legislaciones locales establecían que los congresos estatales debían nombrar a los consejeros locales con mayoría calificada y que el pluralismo, al menos en su expresión bipartidista,

4. Tres legislaturas han dejado pendiente la aprobación de la ley reglamentaria del artículo 134. Esto dificulta enormemente su aplicación. Permite a los partidos establecer quejas que de antemano saben improcedentes y deslegítima la actuación del consejo general, y argumentar frente a la opinión pública la falta de voluntad política de los consejeros para castigar al infractor. Esto redundará en el incremento de desconfianza del ciudadano para con la autoridad.

es un hecho en casi todas las entidades, se asumió como una verdad probada que el gobernador o jefe de gobierno tenía control absoluto sobre los consejos electorales, lo que distorsionaba su actuación e impedía el crecimiento de la oposición y por ende la verdadera democracia en los estados.

El CG del INE tenía como encargo nombrar antes del 30 de septiembre de 2014 a los consejeros de los 18 estados de la república que tendrán elecciones en 2015<sup>5</sup> y a los restantes al concluir el proceso electoral 2014–2015. La Legipe establece las mismas condiciones de nombramiento y funcionamiento para todos los consejos, ya que deberán conformarse por el mismo número de personas —seis consejeros electorales y un consejero presidente— que deberán trabajar de manera permanente y de tiempo completo en el OPL.

Para nombrar o remover a los consejeros locales es necesaria la mayoría calificada de ocho consejeros. Los lineamientos y convocatorias aprobados para este propósito tienen la intención de proteger al CG de presiones políticas. Los gobernadores no podrán influir abiertamente en la conformación de estos cuerpos colegiados. El doble sistema de examen del proceso de selección asegura que quienes lleguen sean expertos en materia electoral. La entrevista última con los miembros del consejo buscará equilibrar la selección tanto en lo político como en término de habilidades. La aprobación final de cada consejo local depende del CG y por tanto es impugnabile por los partidos políticos.

La Legipe establece en su artículo 101, inciso g, que los integrantes del CG, incluidos los representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo, deben conocer las propuestas con al menos 72 horas de anticipación, lapso que es dable anticipar que será de intenso cabildeo y presión por parte de todas las fuerzas políticas.

5. Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Nuevo León.

Los consejos de los OPL estarán sujetos a una división peculiar. Su nombramiento —y posible remoción— depende de la decisión del CG del INE, pero su presupuesto, incluido el monto de su remuneración mensual, dependerá de la ley de presupuesto local, es decir del Congreso de cada una de las entidades. Lo menos que habría que reconocer es que es un diseño institucional extraño, pues quien tiene la facultad de designar a un funcionario público no tendrá la autoridad para determinar su salario ni estará en posibilidades de garantizarle el recurso económico necesario para el desempeño de las actividades que la ley le mandata hacer. Esta escisión rompe con toda la lógica de la rendición de cuentas. Por la vía del nombramiento los consejos locales deberán rendir cuentas frente al CG del INE, en lo referente a las actividades sustanciales de los procesos electorales: organización y desarrollo de la jornada electoral, cómputo de votos, calificación de la elección, desahogo de quejas y recursos. Cualquier falla en términos de los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, puede ser causa de su remoción. Por lo que hace al gasto y control del presupuesto, deberán entregar cuentas a su Congreso local y el órgano correspondiente de auditoría superior.

Esto abre una serie de posibles contradicciones no menores. Pongo solo un par de ejemplos. El Código Electoral del Estado de México contempla, en su artículo 86, que el secretario ejecutivo debe ser nombrado por la Legislatura local; nada en la Legipe les obliga a cambiar este procedimiento, pero podemos adelantar que en términos de funcionalidad se incrementa la complejidad política si la Legislatura local impone al consejo al secretario ejecutivo, que lleva todas las cuestiones prácticas administrativas. Además, el INE no tiene canales institucionales claros para incidir en la estandarización de los sueldos de los consejeros ni para asegurar la suficiencia presupuestal a los propios OPL.<sup>6</sup>

6. Con datos de julio de 2014 podemos constatar la diferencia de salarios existentes entre una entidad y otra. En el Estado de México un consejero electoral gana 170,856 pesos al mes, mientras que Nuevo León su homólogo percibe 20,456.



Esta complejidad será directamente proporcional a la imaginación y el enojo de los congresos locales. La Legipe tomó previsiones en relación con las cuestiones propiamente electorales, pero lo demás lo dejó a la libre decisión de cada uno de ellos.

### 3. NUEVO DISEÑO PARA LA FISCALIZACIÓN

La reforma electoral en comento pretende resolver los problemas de fiscalización que han surgido en el pasado. Acorta los tiempos para la fiscalización, ya que se establece como causa de nulidad de un proceso electoral el rebase de topes de campaña.

Las normas de financiamiento y ejercicio del gasto variaban de un estado a otro.<sup>7</sup> Cada uno definía de manera independiente la fórmula que determinaba el financiamiento público de cada partido, así como la cantidad de financiamiento privado que podían recibir. Tampoco había un estándar en las normas y los procesos de fiscalización. Los partidos gozaban de una gran laxitud para hacer gastos en una campaña local con dinero federal y viceversa. A través de movimientos contables podían eliminar el exceso de gasto de un candidato ganador y trasladarlo a uno perdedor, con lo que se evitaban enfrentar las consecuencias políticas. Esto era posible por dos razones: porque había muy pocas restricciones para mover y gastar dinero de un ámbito en otro y porque los informes se entregaban *ex post*. Una vez conocidos los resultados electorales y calificadas las elecciones, los partidos podían decidir qué gasto o proporción de un gasto lo asumiría su partida federal, cuál la local y cuáles serían considerados gastos de los partidos a repartir entre todas las campañas o imputables de manera directa a una candidatura en específico.

7. A través de la reforma los partidos estandarizaron la fórmula para determinar el monto de financiamiento público que los congresos locales están obligados a otorgarles; lograron así un incremento en términos reales de 1,279'084,542 de pesos, es decir, recibirán en 2015 más de 50% adicional para actividades ordinarias de lo que recibieron de los presupuestos locales en 2014. Véase el artículo de César Astudillo. "Con la cuchara grande", en *Voz y Voto*, núm.256, México, junio de 2014.

Esto dificultaba la fiscalización y hacía ineficientes los topes de campaña. Por ello el Congreso de la Unión decidió centralizar la fiscalización y encomendársela al CG, que en mancuerna con la Unidad de Fiscalización deberá vigilar el gasto de todas y cada una de las campañas electorales, así como del gasto ordinario de los partidos políticos en tiempos electorales y no electorales, en el ámbito federal y local; es decir, el INE fiscalizará también a los partidos locales aun cuando no tengan presencia nacional.

En 2008, primera reforma electoral después de las multas impuestas al PAN y al PRI por los escándalos de Amigos de Fox y el Pemexgate, los legisladores crearon la Unidad de Fiscalización y marginaron a los consejeros de participar en este proceso. Sin embargo, les dejaron una última responsabilidad: aprobar o no los informes de fiscalización y con ello las multas a las que los diversos partidos se hicieran acreedores por fallas administrativas o francas violaciones a la legalidad y a los principios constitucionales que ellos mismos se autoimpusieron. Esto tuvo como consecuencia que los consejeros tuvieran la responsabilidad de aprobar informes que no conocían a profundidad. En el proceso de fiscalización de 2012 la Unidad de Fiscalización tomó decisiones con absoluta autonomía que molestaron e incomodaron a consejeros y a partidos por igual, provocando una nueva transformación del proceso de fiscalización. De acuerdo con la exposición de motivos, el propósito de los cambios es:

Se busca establecer una fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas independientes. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas independientes, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores; así como mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio,

tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las [sic] informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.<sup>8</sup>

Los principales elementos a destacar son: se recrea la Comisión de Fiscalización conformada por cinco consejeros; prevalece el órgano técnico, pero ahora trabajará bajo el mandato de esa comisión; la comisión cuenta, de acuerdo con el artículo 192 de la ley, con 16 funciones expresas entre las que destaca la aprobación de las actividades a través de las cuales se pretenda superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Será decisión del CG delegar algunas de las funciones de fiscalización a los OPL, pero esto deberá hacerlo organismo por organismo, ya que antes debe asegurarse que cada uno posee la capacidad técnica necesaria para desempeñar esa tarea específica. Si bien la ley solo habla explícitamente de la capacidad técnica, será necesario tener en mente la revisión de su capacidad material ya que no dependerá del INE asegurar la capacidad presupuestal de cada OPL.<sup>9</sup>

En los procesos electorales de 2014–2015 estarán en competencia 2,215 puestos de elección popular. El INE tiene la obligación de supervisar 72,970 informes de campaña, más los informes de tantos candidatos independientes como se presenten. Para darnos cuenta del crecimiento exponencial de esta tarea: en las elecciones de 2011–2012 el IFE revisó 5,863 informes. Es decir, a pesar de la centralización, será indispensable contar con un sistema informático robusto y confiable, y delegar todas aquellas tareas que los OPL estén en posibilidades de desempeñar. Esto supone una doble tarea de capacitación, por un lado, a los partidos políticos, su personal administrativo y el personal de

8. Tomado de la exposición de motivos de la Legipe.

9. Se ilustró ya con anterioridad las diferencias entre los salarios de los consejeros de una entidad a otra. Las diferencias en los presupuestos de los institutos electorales no son menores y no necesariamente atienden a las diferencias de tamaño y complejidad de los estados, de hecho Córdova y Astudillo demostraron que una de las formas de dependencia entre los Institutos electorales y el gobernador en turno derivaba, precisamente, de la insuficiencia presupuestal de estos.

apoyo de los candidatos y, por otro, a los consejeros de los OPL y su personal administrativo encargado de esa tarea.

Dado que el dictamen de fiscalización deberá ser tomado en cuenta antes de declarar la validez de las elecciones, los tiempos para la fiscalización se reducen de un año, que comenzaba después de la jornada electoral, a unas cuantas semanas posteriores a la elección. El incremento en la exigencia es tal que existe el riesgo de que la fiscalización se convierta en un proceso de simulación que baje los estándares logrados por el IFE.

#### 4. EL GARROTE Y LA ZANAHORIA

En principio, deberá haber una relación de coordinación y cooperación entre el INE y los OPL. Para ello se crean tanto la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales como una nueva unidad técnica. El CG será el que tenga a su cargo emitir lineamientos, acuerdos y normas que establezcan racionalidad a la relación entre el orden federal y el local. Es función del secretario ejecutivo idear y controlar los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral.

Para ello, el constituyente permanente otorgó al INE nuevas facultades de asunción, atracción y delegación. Las dos primeras podemos entenderlas como una amenaza (el garrote) en manos del INE, que tiene un castigo específico frente a la actuación “sospechosa”<sup>10</sup> o dudosa del consejo de un determinado OPL. La tercera es la zanahoria a través de la cual el CG podrá premiar a los OPL que a sus ojos aparezcan como confiables.

La asunción permite al INE atraer directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral, lo que puede ser total o parcial. La primera puede solicitarse antes del comienzo de cada

10. Cuando en su calidad de secretario de Gobernación dirigió el IFE, Jorge Carpizo dijo que en México toda actividad electoral se movía a partir del “sospechosismo”. Es cierto que 20 años después este mismo sospechosismo sigue siendo el motor de las reformas políticas y de las quejas de los partidos frente a la autoridad.

proceso electoral y la segunda en cualquier momento. En ambos casos debe solicitarse por al menos cuatro consejeros del INE o mayoría (es decir, también cuatro) del OPL respectivo. En ningún caso puede ser solicitada de manera directa por los partidos políticos. Para su aprobación se requiere de mayoría calificada de al menos ocho consejeros en una sesión del CG.<sup>11</sup> Para tomar una decisión de tal envergadura la autoridad deberá acreditar fehacientemente que existen una de dos condiciones: la presencia de factores sociales que afectan la paz pública en una determinada localidad que imposibilitan al OPL a realizar la elección en condiciones normales, —podríamos pensar, por ejemplo, en Michoacán o cualquier otro estado en el que la presencia de narcotraficantes se haya convertido en un problema grave—, y cuando no existan condiciones políticas idóneas o la intromisión de los poderes públicos sea comprobable.

La asunción parcial se refiere a la posibilidad que tiene el CG de hacerse cargo solo de determinada función. Esta se pide y aprueba de la misma manera que la asunción total, pero puede solicitarse en cualquier momento del proceso.

La atracción no se refiere a funciones sino de manera particular a casos específicos (quejas) que, por su relevancia local o la posibilidad de impacto en el sistema electoral, los consejeros consideren conveniente resolver en el ámbito federal para sentar un precedente que norme en el futuro tanto su actuación como la de todos los demás OPL. Se solicita por cuatro consejeros y se aprueba con la mayoría calificada de ocho, es decir, se aplican las mismas reglas de operación que en los casos de asunción y atracción.

La delegación, dice el artículo 125, párrafo primero, tendrá carácter *excepcional*. Deberá evaluar las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales de cada OPL, de tal manera que el CG pueda asegurar que está en condiciones de cumplir con eficiencia esa deter-

11. Título Cuarto de la Legipe artículos 119 al 125.

minada función. La delegación de una o varias funciones deberá ser *ad casum*.

Cada decisión de asunción, como de delegación, supondrá una valoración específica de cada organismo electoral, tanto de su personal técnico así como de la imparcialidad del conjunto de sus consejeros. En teoría, para los procesos electorales de 2014–2015 pudiera haber 18 arreglos diferentes, uno para cada estado. Es decir, el marco normativo vigente institucionaliza la excepcionalidad como regla, lo que dificultará la legitimación de la autoridad electoral, en todos y cada uno de los casos existirán contraargumentos que cuestionen la racionalidad de la decisión tomada.

Como todos los actos del propio consejo, cualquier decisión de asunción, atracción o delegación puede ser recurrida frente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Es previsible que cualquiera de ellas se convierta en la situación polémica y discutible. El fraseo propio de la ley dificultará su implementación: “acreditar fehacientemente, o comprobar que no existen condiciones idóneas”, siempre será una cuestión especulativa y de comprobación imposible ya que se trata de acciones preventivas.<sup>12</sup> En este tipo de casos suele suceder que las decisiones del CG son impugnadas tanto por los partidos promotores, así como por los que se sienten mayormente afectados.

## 5. CONCLUSIONES

La reforma político–electoral de 2013–2014 incrementó la complejidad del sistema competencial en materia electoral. En los hechos, se trata de la descalificación de la fracción IV del artículo 116 constitucional como herramienta eficiente de control del sistema electoral y del sistema de partidos. La fracción IV, que no fue derogada, consta de 14 incisos (a–n)

12. La facultad de asunción, total o parcial, nos obliga a recordar la película *Minority report* (2002), cuyo título en español es todavía más sugerente: *Sentencia previa*. El CG estará obligado a castigar *ex ante* posibles malas actuaciones de cada OPL, es decir, negará el beneficio de la duda para acciones futuras.

que establecen directrices específicas cuyo fin último es garantizar que en todas las entidades se cumplan requisitos mínimos de democracia electoral y deja en manos de cada Congreso local la decisión de su implementación. Sin mencionarlo abiertamente, la exposición de motivos de la reforma constitucional y de la Legipe parten del supuesto de que estas disposiciones fueron insuficientes e ineficientes, y establecen a partir de este supuesto la necesidad de una ley general que establezca las condiciones legales en el ámbito local.

La reforma en comento rompió la lógica competencial entre autoridades federales y locales, e introdujo la discrecionalidad al facultar al CG el INE a decidir caso por caso si la legislación local, en combinación con la vocación democrática del gobernador en turno, sumada a la credibilidad y honorabilidad de la autoridad a la cabeza de un determinado organismo político electoral, es o no garantía de una elección justa y democrática para el ciudadano.

La prudencia del CG del INE determinará la uniformidad o dispersión del modelo. El diseño normativo está pensado para singularizar la relación de lo federal entidad por entidad, y proceso electoral por proceso electoral. La articulación general del sistema político electoral será de difícil y cuestionable coherencia. Podemos prever tanto el incremento de conflictos entre los partidos políticos y la autoridad, así como del CG del INE con el tribunal.

El modelo acotó la capacidad de decisión tanto de los congresos locales como de los propios organismos encargados de lo electoral en cada entidad. Pero al no haberlos desaparecido por completo su funcionamiento depende de las modificaciones constitucionales y legales que se decidan en cada estado. Por ello, podemos esperar un incremento de controversias constitucionales. La falta de claridad en las normas suele dificultar la exigibilidad de los derechos de los ciudadanos y por tanto mina la eficacia del sistema jurídico.

Después de 37 años de reformas electorales se desmontó en México el sistema de partido hegemónico; si bien es cierto que el pluralismo político en México es una realidad, resulta paradójico que lo

ganado en términos democráticos no se corresponde con el incremento en la legitimidad del sistema electoral. Ninguna reforma ha disminuido la sospecha de que el ganador hizo trampa, la diferencia esencial es que ahora todos los partidos tienen la posibilidad de ganar y por tanto de hacer trampa. Cada que termina un proceso electoral y se inicia una nueva reforma, el discurso que justifica la necesidad de esta se fundamenta en la falta de ética y compromiso democrático de los partidos políticos. Se antoja complicado que en estas condiciones el ciudadano tenga un mayor aprecio por el sistema electoral en particular y por la democracia en términos generales. Esto dificulta la consolidación democrática y la hace permanecer de manera constante bajo amenaza.





# ***Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México***

RENÉ TORRES-RUIZ\*

## 1. PALABRAS PRELIMINARES

La fundación del Instituto Nacional Electoral (INE) se inserta en el marco de la reforma política aprobada en México a fines de 2013 que, a su vez, respondió a las negociaciones que sobre las distintas reformas estructurales mantuvieron durante largos meses el gobierno federal y las tres principales fuerzas políticas: los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD). Estas negociaciones se desarrollaron en el seno del llamado Pacto por México.

Esta reforma política en materia electoral, promulgada en enero de 2014 por el titular del Ejecutivo federal, rompe con una inercia histórica de transformación del marco jurídico electoral que se venía dando en México de manera gradual y con una lógica “reformista”. Dicho de otra manera, imperaban las intenciones gradualistas, se trataba de ir construyendo, no sin sobresaltos y contratiempos, un sistema electoral y de partidos más plural, más democrático, en donde no ganaran los impulsos de los diferentes actores políticos involucrados sino la

• Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor investigador titular en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

búsqueda y la puesta en marcha de las mejores fórmulas, de los más óptimos mecanismos y procedimientos que permitieran una competencia por el poder más equilibrada, además de favorecer el que los electores tuvieran la posibilidad de elegir libremente a sus representantes dentro de un marco jurídico-institucional sólido y confiable. Para ello sirvieron —y así fueron concebidas e implementadas— las distintas reformas electorales que tuvieron lugar en los años noventa del siglo XX, incluso la reforma de 2007–2008.

La reforma de 2013 es abrupta, con justificaciones y causas absurdas (los legisladores y el gobierno federal se encargaron de ello). Es también una reforma de grandes dimensiones, de una alta complejidad y difícil de reglamentar. Eso explica, en parte, la tardanza de los legisladores para sacar adelante la reglamentación secundaria. Al mismo tiempo, la redacción del dictamen final es poco afortunada, confusa y se presta a cualquier tipo de interpretaciones que abren la puerta a la discrecionalidad. Esta particularidad puede ser muy grave y generar grandes controversias durante y después de los comicios que habrán de ser regulados por esa legislación. De igual manera, es una reforma que desapareció de forma absurda una de las “instituciones guardianes” de nuestra incipiente democracia: el Instituto Federal Electoral (IFE), que era el símbolo de nuestra transición, de nuestros acercamientos y devaneos con el sueño democrático. El IFE fue la institución encargada de organizar y conducir los distintos procesos electorales que se dieron en México desde su creación en 1990.

En términos generales podemos asegurar que el IFE cumplió con sus funciones. Permitió que la competencia entre los partidos fuera más equilibrada, más justa. Buscó poner en el centro de sus intereses y sus esfuerzos el cuidado y la protección de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos: organizarse en partidos políticos, votar y ser votado. Hizo posible la instauración de la democracia mínima. Es cierto que se pueden señalar descuidos, omisiones y yerros de los distintos consejeros que a lo largo de casi 24 años integraron, en distin-

tos momentos, el consejo general de esa institución, como lo ocurrido, por ejemplo, en las elecciones de 2006 y 2012.

También es cierto que el IFE se vio envuelto en más de una ocasión en fuertes controversias, en conflictos poselectorales y en fuertes descalificaciones que provinieron de distintas fuerzas políticas y desde diversos flancos ideológicos. Pero al final, una vez fundado el IFE las condiciones de competencia entre los partidos mejoraron, se fortalecieron y permitieron construir y apreciar un México mucho más plural y diverso, un México más cercano a la realidad. Así, un país que durante tantos años había sido negado por los poderosos tuvo la posibilidad —y la fortuna— de emerger y mostrarse en toda su complejidad, por lo menos en materia electoral.

Regresemos a los tiempos recientes. La justificación que los legisladores de todos los partidos políticos esgrimieron para llevar a cabo la reforma política electoral de 2013 fue que los gobernadores de los distintos estados de la república intervenían indebidamente y siempre a su favor en los comicios que se celebraban en sus respectivas entidades. Los legisladores aducían que los titulares del Ejecutivo estatal ponían en práctica tácticas antidemocráticas mediante el control de los distintos consejos electorales estatales, en donde nombraban —porque tenían la posibilidad de hacerlo, dado que a su vez controlaban el Poder Legislativo del estado— a sus personeros, a aquellos que podían velar por sus intereses, por los de su partido, al momento de que este se presentara para competir en unas elecciones.

La pregunta que debemos formularnos es si no era más pertinente —no sé si más sencillo, porque las trasformaciones políticas en México nunca han sido sencillas, pero sí más adecuado y oportuno— buscar transformar ciertas instituciones y legislaciones que sirvieran para contener los embates antidemocráticos de los gobernadores, y a la par impulsar y apuntalar un proceso de cambio político que quizá hubiese contribuido a democratizar el país a nivel subnacional —un nivel, ciertamente, en el que la salud democrática de México es muy precaria). ¿No era mejor buscar la reforma del poder, para con ello ayudar a la

democratización de las entidades? ¿Era necesario regresar a la vetusta fórmula del centralismo en detrimento del federalismo? ¿Era necesaria una reforma electoral de tal calado? Creo que no.

Por otro lado, se corre el enorme riesgo de que esta reforma termine siendo “el parto de los montes”, es decir, un acontecimiento anunciado con bombo y platillo que en realidad termine siendo algo menor e intrascendente, sin la capacidad de poner al día el sistema electoral y de partidos mexicano. Ello podría acarrear una desilusión más en el imaginario colectivo nacional, algo que sin duda no necesitamos en una época tan convulsa como la que experimentamos hoy; por el contrario, nos puede infligir un fuerte daño y convertirse en un obstáculo en la pugna que tenemos los mexicanos desde hace varios años para instaurar una verdadera democracia.

## 2. PROCESO PARA INTEGRAR EL CONSEJO GENERAL DEL INE

La promulgación del decreto por el cual se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones del artículo 41 de la Constitución, en materia político electoral, fue hecha por el presidente Enrique Peña Nieto en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 10 de febrero de 2014. En esta reforma se estipulaba, entre otras cosas, la desaparición del IFE y la creación de una institución nacional, el INE, con facultades más amplias. Igualmente, se determinó establecer un mecanismo novedoso para integrar el consejo general del INE, además de incrementar el número de consejeros. Describamos brevemente este proceso.

El 17 de febrero de 2014 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó por mayoría calificada (389 votos a favor, 50 en contra y cuatro abstenciones) el acuerdo en el que se establecía el proceso para la integración del comité técnico de evaluación que elegiría a los consejeros del INE, así como la convocatoria para la elección de los 11 consejeros del nuevo instituto electoral. En la convocatoria se decía que los consejeros serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara baja.

El planteamiento consistía en que el comité técnico (conformado por siete “personas de reconocido prestigio”) analizaría y evaluaría los perfiles y trayectorias de los aspirantes a integrar el consejo general del INE. Una vez que el comité técnico estuvo instalado<sup>1</sup> comenzó el proceso de inscripción de los aspirantes (el viernes 21 de febrero) concluyendo el miércoles 5 de marzo. Cuando se dio a conocer la lista de aspirantes registrados en un primer momento (307), los integrantes del comité evaluador procedieron a seleccionar de entre esa lista 11 quintetas, es decir, propusieron 55 nombres, sobre los cuales los diputados tendrían que elegir a los 11 integrantes del consejo general. El plazo era el 8 de abril, de lo contrario los legisladores deberían insacular los nombres de los próximos consejeros de entre las 11 listas presentadas, y de no ponerse de acuerdo estos sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la que designaría a los nuevos consejeros.

Los criterios empleados por los miembros del comité técnico para seleccionar a los aspirantes fueron: su conocimiento en la materia, la experiencia, trayectoria personal y profesional, así como la solvencia ética, procurando en todo momento el principio de equidad de género. También se debían cumplir ciertos requisitos formales como acreditar ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y no contar con otra nacionalidad, tener más de 30 años de edad al día de la designación, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial de elector vigente, además de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni de su equivalente a nivel local durante el último proceso electoral federal o local ordinario.

Los consejeros electorales que en ese momento formaban parte del consejo general del IFE (Marco Baños, Lorenzo Córdova, María Mar-

1. Esto sucedió el jueves 20 de febrero. El comité estuvo integrado por Ricardo Becerra, Alejandro González Alcocer y Jorge Moreno Collado (elegidos por la Junta de Coordinación Política), Tonia Guillén López y José Antonio Lozano Diez (nombrados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos), Enrique Cárdenas Sánchez y Soledad Loaeza (designados por el Instituto Federal de Acceso a la Información).

ván y Benito Nacif) no contarían con pase automático para ocupar un cargo en el consejo general del nuevo organismo, pero sí tendrían la posibilidad de presentar su solicitud y participar en la convocatoria. Al final del proceso tres de los cuatro consejeros del IFE fueron elegidos para incorporarse al INE. La única excluida fue María Marván (debido a una negociación ríspida de última hora entre panistas y priistas).

Finalmente, el 24 de marzo la Junta de Coordinación Política (Jucopo) de la Cámara de Diputados difundió las 11 listas de candidatos finalistas a ocupar igual número de cargos como consejeros del INE<sup>2</sup> que el comité técnico le presentó. Días después, el 4 de abril —incluso días antes de cumplirse el plazo fatal, que era el 8 de abril—, el pleno cameral nuevamente por mayoría calificada (417 votos a favor, 41 en contra y cuatro abstenciones) avaló la designación de Lorenzo Córdova Vianello como presidente del INE, así como el nombramiento de los otros diez integrantes del nuevo organismo electoral: Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón (fueron electos para un periodo de nueve años); Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Benito Nacif Hernández (para ocupar su cargo durante seis años), y Beatriz Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo (por tres años).

Una vez que esto ocurrió los diputados emplazaron al consejo general del IFE para que convocara a su última sesión con la finalidad de llevar a cabo la extinción de esa autoridad electoral en funciones. Este acto protocolario se celebró el mismo 4 de abril por la tarde. En esa ocasión se dio paso, igualmente, al nacimiento del INE, con la celebración de su primera sesión en donde los flamantes consejeros electorales rindieron protesta.

2. Véase la lista completa de las 11 quintetas de aspirantes al INE en: [http://www.milenio.com/politica/INE-consejeros-San\\_Lazaro-Camara\\_de\\_Diputados-IFE-seleccion\\_consejeros\\_o\\_268173461.html](http://www.milenio.com/politica/INE-consejeros-San_Lazaro-Camara_de_Diputados-IFE-seleccion_consejeros_o_268173461.html).

### 3. APROBACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL

El 15 de mayo, tras largas horas de discusión, la Cámara de Diputados aprobó la legislación secundaria en materia político electoral con lo que se expidieron las leyes de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), de Partidos Políticos (LGPP) y de Delitos Electorales (LGMDE), además de las reformas a las leyes del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>3</sup>

El dictamen fue avalado en lo general con 381 votos a favor, 62 en contra y 11 abstenciones, y en lo particular con 232 votos a favor, una abstención y 196 en contra. Una semana después, el 23 de mayo, el presidente Peña Nieto promulgó el decreto de las leyes secundarias en materia político electoral, que eran necesarias para organizar las elecciones federales y locales a realizarse durante 2015 en 17 entidades de la república. La nueva legislación fue publicada el viernes 23 de mayo en el DOF, entrando en vigor al día siguiente.

En este punto debemos recordar que aún se requiere que las distintas entidades que celebrarán comicios en 2015 realicen diversos ajustes a las constituciones y leyes estatales y locales. La fecha límite para desarrollar estas adecuaciones y poner al día su legislación electoral fue el 30 de junio de 2014, dado que la Constitución federal establece que las leyes electorales que habrán de regir en un determinado proceso no podrán ser reformadas durante los 90 días previos al inicio de este. Hay que recordar que el próximo proceso electoral 2014-2015 comenzará la primera semana de octubre de 2014.

3. Esta reforma implica una serie de aspectos que, por no ser la finalidad de este trabajo, no me detendré a analizar, simplemente me limito a enlistarlos: fecha de inicio del proceso electoral; fiscalización; financiamiento; restricciones con respecto al financiamiento privado; prorrateo; mesas directivas de casilla; voto en el extranjero, candidaturas comunes; candidaturas independientes; representación política; elección de magistrados locales.



#### 4. NUEVA ESTRUCTURA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Como parte de la reforma se instituye un nuevo Sistema Nacional Electoral cuya función será organizar las elecciones populares en todo el país y a distintos niveles. Estará integrado por el INE y por los Organismos Públicos Locales Electorales (Oples) de las 32 entidades federativas, además, por supuesto, de las nuevas reglas y procedimientos y de los otros componentes de cualquier sistema electoral, como son los electores, candidatos, partidos, medios de comunicación, etcétera.

Respecto de la estructura del INE podemos señalar que “es prácticamente la misma que la del IFE. Los órganos centrales siguen siendo el Consejo General, la Presidencia del Consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. Solo que ahora en el Consejo hay 10 consejeros y un presidente y antes ocho y uno. Y en las delegaciones lo mismo: Juntas locales y distritales y consejos locales y distritales con la misma composición que en el pasado. En la Junta General estarán presentes no solo el presidente, el secretario ejecutivo y los directores, sino también los titulares de tres unidades: fiscalización, contencioso electoral y vinculación con los organismos públicos locales (las últimas dos son nuevas)”.<sup>4</sup>

Mientras tanto los Oples, según lo establece el artículo 99 de la LGIPE, “contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz”.

4. José Woldenberg. “Novedades y no tanto”, en *Reforma*, México, 22 de mayo de 2014.

## 5. ATRIBUCIONES DEL INE

Con la creación del INE comienza, sin duda, una nueva era electoral para el país. Una nueva etapa plagada de incertidumbres, dudas, como resultado de una legislación secundaria que dejó insatisfechos a propios y extraños por ciertos vacíos e imprecisiones, además de que instituye un sistema electoral híbrido. Los desafíos que tiene por delante el recién creado organismo son enormes y, también hay que decirlo, eran innecesarios.

Para empezar, el INE deberá preocuparse por organizar las elecciones en 17 entidades de la república, en donde se elegirán nueve gobernadores,<sup>5</sup> 1,009 presidentes municipales y 641 legisladores locales. Pero sus tareas y compromisos no serán esos. También deberá cuidar la realización y calificación de los procesos electorales que tendrán lugar en los 31 estados del país y en el Distrito Federal, ya que la Cámara de Diputados se renovará en su totalidad.

La nueva legislación establece que el INE tendrá atribuciones en los procesos electorales federales y locales para la capacitación electoral; para la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como para la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras; el padrón electoral y las listas de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; fiscalizar ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, tanto en precampañas como en campañas. Mientras que para los procesos electorales federales algunas de sus facultades más importantes son: el registro de los partidos políticos nacionales; el reconocimiento a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos y de los candidatos a cargos de elección popular federal; la

5. Durante 2015 se elegirá gobernador en los siguientes estados: Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

preparación de la jornada electoral; los escrutinios y cómputos en los términos que señala la LGIPE; el cómputo de la elección de presidente en cada uno de los distritos electorales uninominales; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y la educación cívica en los procesos electorales.

Además, el INE estará facultado para organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos cuando estos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas; designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de septiembre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los consejeros electorales del propio consejo general, a los consejeros electorales de los consejos locales. Dos atribuciones más, que de hecho constituyen uno de los puntos más sensibles y polémicos de esta reforma (para muchos es el punto nodal de la reforma), son: designar y remover, en su caso, a los presidentes y consejeros electorales de los Oples, que son los organismos que sustituyen a los institutos electorales de las entidades federativas, y asumir, o bien delegar las atribuciones a los Oples, pero conservando en todo momento la facultad de reasumir su ejercicio directo cuando así lo decidan.<sup>6</sup> Estos dos aspectos, como ha señalado atinadamente José Woldenberg, “no solo erosiona(n) la certeza (las facultades deberían estar clara y definitivamente establecidas) sino que abre(n) una eventual zona de litigios innecesarios”.<sup>7</sup>

En relación con este último tema, en el artículo 41 constitucional se establece que el INE podrá asumir, delegar o atraer funciones y actividades de los Oples bajo determinados supuestos. Mientras que en la legislación secundaria (artículo 121 de la LGIPE) se dice que el INE estará en condiciones de analizar si atrae una contienda a petición de cuatro de sus consejeros o del instituto electoral de la entidad. También se establecen los dos supuestos:

6. Véase el artículo 44 de la LGIPE [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>].

7. José Woldenberg. *Op. cit.*

- a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo [...] y
- b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa.<sup>8</sup>

Dos supuestos muy difíciles de comprobar, por lo que con esta reforma lo que se hace, en realidad, es abrir la puerta —como ya dije— a la discrecionalidad y la incertidumbre.

## 6. RETOS Y PERSPECTIVAS DEL INE

Como puede apreciarse, el nuevo instituto electoral cuenta con facultades muy amplias que requerirán —ese será el primer desafío del INE— de una gran habilidad política para conducir y organizar los procesos electorales, dado que habrá muchos más actores políticos que antaño —tanto nacionales como locales— interesados en presionar a la autoridad electoral. Pero no solo eso sino que se requerirá de un aumento presupuestal considerable ya que esta institución enfrentará nuevas responsabilidades que antes eran facultades de los institutos electorales estatales. Si bien es cierto que el actual presidente del INE, Lorenzo Córdova, ha señalado al respecto que tratarán de no incrementar el presupuesto, buscando hacer más con lo mismo, el riesgo de que el aparato electoral mexicano sea aún más costoso está presente y ello puede provocar un enorme descontento y fuertes críticas entre amplios sectores de la sociedad.

Un aspecto más a tener en cuenta es el nombramiento de los 119 consejeros de los OPLES en las 17 entidades federativas donde habrá comicios en 2015, que el consejo general del INE deberá realizar a más tardar el

8. Cámara de Diputados. “Ley general de instituciones y procedimientos electorales”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>].

30 de septiembre de 2014. Se ha dicho incluso que los integrantes del máximo órgano del INE podrían tomar la decisión de nombrar al total de los consejeros electorales de los 32 Oplel en el país, lo cual implicaría efectuar 224 nombramientos. Mientras escribo estas líneas aún no se ha tomado tal determinación.

Lo cierto es que el INE deberá ser cuidadoso al momento de designar a los integrantes de los Oplel. Para ello será importante diseñar buenos mecanismos y procedimientos para llevar a buen puerto esas designaciones, además de definir perfiles adecuados para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que esos funcionarios tendrán de cara a los comicios que deberán organizar en las diversas entidades de la república. Será determinante, al mismo tiempo, que no quede la sensación de que los nombramientos se dan bajo las pautas tradicionales de la política mexicana, es decir, que no se siembre la duda entre la ciudadanía, los medios de comunicación y los diversos actores políticos de que las designaciones responden a intereses de grupo sino que en realidad obedecen a criterios y procedimientos bien pensados y mejor establecidos, cimentados en la búsqueda de construir autonomía, fortalecer la institucionalidad, ofrecer garantías a los contendientes, en fin, en fortalecer la democracia electoral mexicana.

Comunicar adecuadamente sus decisiones será, sin duda, como lo ha señalado recientemente el propio Lorenzo Córdova<sup>9</sup> (él lo llama vocación pedagógica), un elemento que puede contribuir a incrementar la tan desgastada confianza ciudadana en la autoridad electoral y el descrédito y déficit de legitimidad institucional que padece el INE (como herencia del IFE, desde luego). En la medida que el INE comunique bien y actúe apegado a derecho y sea transparente en su proceder contará con más sólidas posibilidades de que los distintos actores de la sociedad mexicana confíen en él y, como resultado de ello, decidan acompañarlo en su siempre complicado andar.

9. Durante una conferencia impartida el miércoles 28 de mayo de 2014 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Si el INE sale venturoso de estos desafíos y de la organización de las elecciones intermedias de 2015 (y más adelante de los comicios presidenciales de 2018), se habrá demostrado que la reforma política tan criticada fue acertada y que México puede dejar de preocuparse por el tema electoral, para enfocar sus baterías en otros asuntos que, ciertamente, requieren mayor atención. Estar modificando y reinventando lo electoral cada determinado tiempo puede convertirse en una tarea interminable y, desde luego, poco deseable. Será mejor aprender del pasado, recoger los frutos de lo andado, recolectar experiencias y aplicarlas al terreno de lo electoral para cosechar éxitos y sembrar certezas, lo cual no quiere decir que no se pueda mejorar lo que haya que mejorar y eliminar las malas prácticas.

Finalmente, quizá el principal desafío que enfrenta el INE es volver a ser un organismo confiable y respetado por todos los actores, convertirse en un organismo electoral capaz de superar lo hecho por el IFE, pero aprender de lo que este realizó y al mismo tiempo evitar a toda costa transformarse en una mala imitación de lo que amargamente representó el IFE en sus últimos tiempos.



# ***La pérdida de brújula. Análisis de los partidos políticos en México***

JORGE ROCHA QUINTERO\*

## 1. INTRODUCCIÓN

En las democracias contemporáneas la centralidad de los partidos políticos es indiscutible. Es cierto que la participación ciudadana no partidista es deseable en cualquier sistema democrático y se convierte en un ingrediente indispensable para contar con una democracia de calidad, pero el protagonismo de los partidos políticos es una pieza nodal en cualquier democracia. Por esta razón los análisis y los estudios sobre el desempeño de los partidos sigue siendo imprescindible para entender el contexto sociopolítico de cualquier sociedad y país.

El texto que se presenta es un acercamiento a la actuación que han tenido los partidos políticos en México luego del regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la república, que sin duda sigue alimentado la espiral de crisis en la que están inmersos los institutos políticos nacionales.

\* Es licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara y en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac (Univa). Tiene una maestría en Impactos de la Globalización por la Universidad Internacional de Andalucía y estudia el doctorado en Estudios Científico Sociales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es académico del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.



## 2. CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Lo primero a señalar es que la democracia y los partidos políticos en México atraviesan por una profunda crisis de legitimidad. La imagen que han construido en la gente es de un profundo descrédito y que actúan solo en función de sus intereses, no para resolver las necesidades de los ciudadanos que dicen representar.

Latinobarómetro es una de las instituciones con más prestigio en América Latina para medir la satisfacción en torno a la democracia y sus componentes en el continente americano. En su informe de 2103<sup>1</sup> afirma que la satisfacción con la democracia en toda América Latina es de 39%, donde el país con los mejores números es Uruguay, con 82% de aprobación, y los dos más bajos México y Honduras, con 21% y 18%, respectivamente. Dicho en otras palabras, solo uno de cada cinco mexicanos está satisfecho con la democracia que tenemos.

Siguiendo con algunos de los hallazgos relevantes que nos proporciona el Latinobarómetro, tenemos que cuando se preguntó si puede existir una democracia sin partidos políticos, el promedio continental de la respuesta afirmativa fue de 31%; el país más bajo fue Venezuela con 14%, mientras que México obtuvo el resultado más alto con 45% de los encuestados que consideran innecesaria la existencia de los partidos políticos.

En cuanto a la pertinencia de contar con una democracia con un congreso nacional, 27% de los latinoamericanos expresaron que los poderes legislativos no son necesarios. El país con la respuesta más baja fue Argentina con 11% y nuevamente México tuvo el resultado más alto con 38%. Es decir, en el escenario continental nuestra nación es la segunda menos satisfecha con la democracia, así como la que tiene mayor inconformidad con sus partidos políticos y con su Congreso federal.

1. Latinobarómetro. *Latinobarómetro Informe 2013*, Latinobarómetro, Santiago, 2013 [DE disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>].

El entonces Instituto Federal Electoral (IFE) presentó en el primer semestre de 2014 un estudio sobre la calidad de la ciudadanía en México<sup>2</sup> y entre sus conclusiones más importantes está el que tenemos una tendencia de abstencionismo que sigue creciendo, que el sistema político está desacreditado, sobre todo los partidos políticos, que 52% de los jóvenes del país no se identifica con ningún instituto político y que, contrariamente a lo que se presume, este sector de la población es el que menos vota en nuestro país.

La tendencia que estos estudios muestran no es nueva y no comienza con el gobierno de Enrique Peña Nieto, aunque es evidente que el proceso de crisis sistemática en los partidos políticos mexicanos marca un derrotero e influye en el desempeño y en las percepciones ciudadanas frente a los institutos políticos.

### 3. LOS 25 AÑOS DEL PRD Y LOS PARTIDOS DE IZQUIERDA

En 2014 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cumplió un cuarto de siglo de existencia en medio de una profunda crisis interna. No es ninguna novedad que la izquierda mexicana se encuentre dividida y polarizada, ya que esta ha sido una de sus características históricas, aun cuando en otros momentos tuvo la capacidad de converger en proyectos concretos y de establecer alianzas entre las diferentes corrientes internas que lo llevaron a tener resultados electorales envidiables.

A escala nacional la izquierda partidista ha tenido momentos de un exponencial crecimiento electoral, como en las elecciones presidenciales de 1988, 2006 y 2012, así como en los comicios intermedios de 1997 en los que lograron ser segunda fuerza política. También durante esos años han ganado gubernaturas como la del Distrito Federal y

2. Instituto Federal Electoral, IFE. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, IFE, México, 2014 [DE disponible en: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe\\_pais\\_calidad\\_ciudadania\\_IFE\\_FINAL.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf)].

las de los estados de Tlaxcala, Zacatecas, Morelos, Guerrero, Oaxaca (en alianza), Chiapas, Tabasco, Baja California, Nayarit (en alianza) y Michoacán.

Durante esos 25 años se han consolidado diversas corrientes al interior del PRD que incluso ahora han dado pie o han fortalecido a otros partidos políticos. El grupo político que actualmente controla al partido del sol azteca es el de los llamados “Chuchos”, en el que figuran Jesús Ortega, Jesús Zambrano, Carlos Navarrete y Guadalupe Acosta. Este grupo se ha caracterizado por su fuerte pragmatismo político y por su capacidad negociadora. La otra corriente con mayor fortaleza en la izquierda partidaria mexicana es la que encabeza Andrés Manuel López Obrador, que tiene cuadros políticos tanto en el PRD como en el Partido del Trabajo (PT) y en Movimiento Ciudadano (MC), y ahora mismo, frente a los conflictos con las otras corrientes políticas, está en el proceso de registro del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), donde previsiblemente se concentre la mayor parte del lopezobradorismo.

Existen otros liderazgos reconocidos tanto dentro como fuera del partido, pero que ya no cuentan con bases propias, como es el caso de Cuauhtémoc Cárdenas o Marcelo Ebrard. Estos dos personajes tienen una gran capacidad de conciliación.

La relación que han tenido las distintas izquierdas con el gobierno de Enrique Peña Nieto ha sido diferenciada; por un lado los “Chuchos” han matenido una relación de colaboracionismo, complacencia y beneficios mutuos. Este fue el grupo político que estuvo presente en el Pacto por México que promovió el presidente y que junto con el PRI lograron la aprobación de la reforma hacendaria que, a pesar de que tenía algunos aspectos positivos, hasta el momento ha mostrado su mal diseño y su incapacidad de distribuir la riqueza.

El lopezobradorismo, junto con otros liderazgos como los de Cárdenas y Ebrard, ha planteado una relación crítica con el presidente, sobre todo en lo que respecta a la reforma energética, sin embargo

no ha habido la capacidad, hasta el momento en que se escribe este texto, de contener las leyes constitucionales y las leyes secundarias en la materia.

Además de la debilidad política y la atomización que tiene la izquierda en México, podemos mencionar otros problemas que la aquejan. El primero es que durante los últimos años ha sufrido un alejamiento de la izquierda social y mantiene una gran distancia con movimientos sociales como el zapatismo. El pragmatismo partidario ha sido una de las principales causas de este distanciamiento y cada vez hay menos las organizaciones civiles y movimientos sociales que consideran a los partidos de izquierda una alternativa real de transformación social.

El segundo problema de la izquierda partidaria en México es que no ha logrado construir y consensuar una agenda nacional que aglutine y dé dirección a los esfuerzos políticos de esta corriente política; el desbibujamiento ideológico y la ausencia de temas fundamentales se encuentran entre los asuntos que no permiten que avance de mejor forma.

El tercer asunto es que los partidos de izquierda no han podido construir un verdadero partido político nacional. Su fuerza electoral se sigue concentrando en el centro-sur de México y su presencia es muy limitada en la región del Bajío y en el norte del país. A la par, los gobiernos estatales perredistas actuales han tenido malos desempeños en la administración pública, los casos de Morelos con Graco Ramírez y del Distrito Federal con Miguel Ángel Mancera son un ejemplo. En lo que respecta a Tabasco con Arturo Núñez, Guerrero con Ángel Aguirre y a Oaxaca con Gabino Cué, sus gobiernos no han destacado por mejoras sustantivas en sus entidades. Con lo anterior podemos afirmar que la izquierda partidaria en México está debilitada, desvinculada de la sociedad, no tiene agenda propia y tampoco ha mostrado diferencias en su forma de gobernar.

#### 4. LA DIVISIÓN INTERNA EN EL PAN

Si hablamos de partidos en crisis podemos afirmar que Acción Nacional (PAN), luego de gobernar doce años en el plano federal (2000–2012), se encuentra sumido en la peor crisis de su historia. El blanquiazul era un partido que ponía un gran énfasis en la formación de sus cuadros políticos y enarbolaba una ideología cercana al personalismo de Mounier y la doctrina social de la iglesia. Las victorias electorales a partir de los años noventa del siglo XX generaron un crecimiento desmedido de sus miembros que cada vez eran más lejanos a los ideales políticos y de las luchas por democratizar al país. El panismo ha gobernado en 17 estados del país (algunos en coalición), entre los que están Chihuahua, Sonora, Baja California, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Puebla, Nuevo León, Sinaloa y Yucatán, entre otros.

En el PAN podemos reconocer por lo menos tres grandes fuerzas políticas que se disputan férreamente el control de este instituto político. Por un lado está el grupo que liderea el expresidente Felipe Calderón y que tiene como figura visible al senador Ernesto Cordero. Alrededor de esta facción se han aglutinado panistas de viejo cuño, pero que ya no cuentan con fuerza propia dentro de este instituto político y que se autonoman como los depositarios del panismo original. El segundo grupo lo encabeza Gustavo Madero, quien se reeligió recientemente como presidente del comité ejecutivo nacional. Esta corriente se ha caracterizado por su pragmatismo político pues ha generado múltiples alianzas para lograr el control del partido y sus miembros son los que han estado en la vanguardia en el Pacto por México. A este grupo se le responsabiliza por el crecimiento desmedido del partido. La tercera fuerza dentro del PAN no aspira a su control directo, pero sí a contar con cargos prominentes en él. Este bloque lo conforman los panistas más conservadores y de derecha que, como algunos señalan, se aglutinan alrededor del Yunque, organización política que niega su existencia y sobre la cual se han escrito muchas páginas. Sin entrar en el debate sobre la existencia del Yunque, sí podemos afirmar que hay

una corriente importante en el panismo de pensamiento conservador y de derecha radical.

Existen otros liderazgos aislados de panistas que se ubican en una perspectiva de socialdemocracia, y entre los más destacados podemos encontrar al senador Javier Corral, aunque su peso dentro del partido es solo testimonial.

La relación de las distintas corrientes del panismo con el gobierno peñanietista ha sido básicamente la misma y es de colaboracionismo, mutua complacencia y de beneficios mutuos. El PAN ha servido de aliado perfecto para el avance de las reformas estructurales y no hay prácticamente ninguna diferencia ideológica entre el panismo contemporáneo y el priismo neoliberal. El único frente de confrontación con el presidente fue la aprobación de la reforma hacendaria, en la cual los blanquiazules no querían gravar las ganancias de los grandes empresarios.

Además del fuerte conflicto interno que vive el panismo, hay otros elementos que abonan a su declive electoral. El primero es que abandonaron las formas de cómo se construyó el partido y de ser un instituto político de cuadros se convirtió en un partido de masas; lo segundo es que no hay diferencias ideológicas con el priismo neoliberal, y desde esta perspectiva solo han sido comparsa del tricolor. Este fenómeno también ha provocado que el panismo se alejara de sus tradicionales bases de apoyo, y ahora las exiguas clases medias ya no se consideran representadas por el blanquiazul, incluso en algunos estados con fuerte presencia panista se está generando un proceso de traspaso de cuadros a otros partidos políticos.

Finalmente, y al igual que los partidos de izquierda, el PAN no logró constituirse en un partido nacional ya que su presencia se registra en el Bajío y el norte del país, mientras que en el centro-sur su fuerza electoral sigue siendo muy endeble. No podemos dejar de señalar que en las elecciones de 2012 el PAN sufrió una fuerte derrota electoral que lo llevó a perder bastiones políticos importantes, como es el caso del estado de Jalisco, que dejaron de gobernar luego de 18 años, o el de la

presidencia municipal de León, Guanajuato, que perdieron después de 24 años; de hecho la única gubernatura que lograron conservar en esos comicios fue la de Guanajuato.

En resumen, hoy el PAN está dividido, no tiene diferenciación ideológica, ha tenido fuertes derrotas electorales, se alejó de sus principios doctrinarios y se ha convertido en comparsa del priismo neoliberal.

## 5. LOS TROPEZONES DEL PRI

Luego de las elecciones de 2000 muchos creímos que el priismo desaparecería o que por lo menos su influencia política se vería muy mermada, pero muy pocos observaron que el tricolor es el único partido político de carácter verdaderamente nacional y que, a pesar de que perdió la presidencia de la república, mantuvo bajo su control muchas gubernaturas que a la postre le proporcionaron una gran plataforma política que luego le permitió recuperar el Poder Ejecutivo federal.

Ahora bien, el PRI no es el partido nacionalista revolucionario de antaño, ahora es un instituto político sumante pragmático y con una fuerte vena neoliberal que comenzó con los tecnócratas. El priismo que encabeza Enrique Peña Nieto pretende restaurar el control político centralizado de la administración pública y del propio partido, además de consumir las reformas estructurales neoliberales que según ellos faltaban para impulsar el desarrollo nacional. Este PRI se alejó de sus bases, a las cuales tiene controladas a partir de las redes clientelares, y tiene como su principal interlocutor al sector empresarial más potente del país y a los grandes corporativos transnacionales.

Las dirigencias estatales del PRI tienen como objetivo fundamental mantener una red de apoyos políticos que permita ganar elecciones, así que la relación con grupos sociales está subordinada a estos intereses que se mantienen a través del clientelismo político. Dicho de otra forma, el PRI de hoy es una gran maquinaria electoral que funciona por medio de los beneficios mutuos. El escándalo que se suscitó alrededor de la figura de Cuauhtémoc Gutiérrez dejó entrever algunas de

las formas de operar políticamente y, en este caso en particular, el detonador de la crisis fueron las acusaciones de que el dirigente del PRI en el Distrito Federal supuestamente contrataba mujeres a las que luego les pedía favores sexuales; ahora este personaje es investigado por esas acusaciones y renunció a su cargo.

La apuesta del tricolor de tener fundamentalmente a cuadros políticos rentables en términos electorales por supuesto que ha tenido algunas consecuencias, como las crisis de los gobiernos priistas de Michoacán, Tamaulipas y Estado de México, donde las respectivas administraciones públicas están complemente rebasadas por los problemas de inseguridad pública. El hecho de optar por cuadros políticos que saben ganar comicios pero que luego no pueden gobernar le está empezando a cobrar factura al Revolucionario Institucional.

Otro de los factores que empezaron a pesarle al PRI es el mal desempeño del gobierno de Enrique Peña Nieto, que en los principales temas de agenda no ha logrado resolver ningún problema sustancial. El problema de inseguridad se mantiene con la misma tendencia del sexenio anterior y en materia económica el país está al borde de entrar en recesión económica, es decir, con nulo crecimiento económico de forma consecutiva.

Es cierto que el PRI es el partido más fuerte en el país en la actualidad, pero en 2015 podremos percatarnos del desgaste de gobierno que ha tenido en el presente sexenio, donde hasta ahora no podemos hablar de ninguna transformación social relevante y de gran impacto en la resolución de los problemas centrales en el país.

## 6. ¿TODAVÍA EXISTE EL PACTO POR MÉXICO?

El Pacto por México cumplió su función primordial, que era la aprobación constitucional de las reformas estructurales neoliberales. Para el logro de las leyes secundarias basta con mayorías simples que se pueden construir con alianzas bilaterales con alguno de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión.



Además los dirigentes de oposición que participaron en el Pacto por México ya están disfrutando de algunos de los beneficios que obtuvieron, por ejemplo Gustavo Madero refrendó su presidencia en Acción Nacional y hasta ahora los “Chuchos” mantienen el control del PRD, es decir, cada uno de sus participantes logró su cometido, y aunque el pacto siga solo de nombre es probable de muera de inanición pues ya logró su cometido.

## 7. BREVES CONCLUSIONES

Luego de que el fallido proceso de transición a la democracia en México apostó por el fortalecimiento de los partidos políticos, lo que tenemos como saldo de esa estrategia son unos institutos políticos debilitados, con fuertes disputas internas, desdibujados ideológicamente, sin proyecto ni agenda, desacreditados y deslegitimados frente a la mayoría de los ciudadanos, así como subordinados a un poder presidencial en ascenso que se erige como el gran actor que decide las principales directrices del país.

Uno de los problemas de fondo de esta situación es que los partidos se alejaron de los ciudadanos y no gobiernan en función de los intereses de las mayorías. Hoy sus decisiones van enfocadas a la preservación de sus prebendas y han caído en un perverso círculo vicioso de autorreproducción degradada, es decir, son instituciones que solo se miran a sí mismas y por ello incorporan a sus cuadros a personas que únicamente saben ganar elecciones y que se dedican a la construcción de apoyos políticos, dejando de lado la tarea de gobernar. Esta dinámica terminará cobrándoles la factura, porque la única forma probada de refrendar en las urnas los logros electorales es con el buen gobierno.

## ***Reforma y contrarreformas en la legislación de medios y telecomunicaciones en México***

ISRAEL TONATIUH LAY ARELLANO\*

En el mes de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la promulgación de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones. Una buena parte de su contenido daba respuesta a exigencias añejas, algunas generadas desde hace 30 años por parte de diversas organizaciones sociales y especialistas en materia de medios y comunicación. En esta se abordan aspectos generales para el reconocimiento y la inclusión de los medios públicos, indígenas y comunitarios, la prohibición de monopolios en el sector, derechos de los consumidores, autonomía constitucional para el órgano regulador, entre otros aspectos importantes.

A finales de marzo de 2014 el presidente Enrique Peña Nieto envió la iniciativa para la legislación secundaria, pero su contenido fue, en su mayoría, no solo contrario al espíritu de la reforma constitucional de 2013 sino en contra de la propia carta magna y de los derechos humanos. ¿Qué pasó en el lapso entre la aprobación de la reforma constitucional y la presentación de esta iniciativa? Entre las diferentes posiciones está la de que, de nueva cuenta, el emporio televisivo mexicano Televisa manipuló la redacción final de la iniciativa, como lo hizo en 2005.

\* Profesor docente en el Instituto de Gestión del Conocimiento y Aprendizaje en Ambientes Virtuales de la Universidad de Guadalajara. Es miembro de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), capítulo Jalisco.

Este texto tiene el objetivo de describir los aportes de la reforma constitucional de 2013 y los contrastes de la iniciativa de 2014, mostrando los mecanismos de influencia de Televisa como poder fáctico y el contrapeso que han ejercido los legisladores de oposición, diversas organizaciones académicas y ciudadanas, empresarios y hasta la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde el trasfondo no es solo el mercado de las telecomunicaciones y la radiodifusión sino el derecho a la información y la comunicación y, por ende, la propia democracia mexicana.

- Palabras clave: legislación de medios, telecomunicaciones, sociedad civil, poderes fácticos.
- Antecedentes: la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones.

Para muchos, la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones enviada por el presidente Enrique Peña Nieto el 11 de marzo de 2013 fue sorpresiva ya que, en primer lugar, abordaba un tema que diversos analistas habían previsto que no se discutiría en este sexenio y, en segundo lugar, porque parecía atender un añejo reclamo en la materia, el cual se remonta mucho más allá de 2006, cuando se aprobó la *Ley Televisa*, hasta la década de los ochenta del siglo XX, cuando el gobierno federal comenzó a hacerle creer a la ciudadanía que habría apertura y lanzó foros de consulta en materia de comunicación social.

La iniciativa no obedeció al compromiso ni a la buena voluntad del Ejecutivo federal sino más bien a las negociaciones del Pacto por México, que fue la alianza entre los tres partidos políticos más grande del país (PRI, PAN y PRD) para llevar adelante reformas estructurales de gran calado. Bajo este mecanismo el régimen de Peña Nieto se ha jactado de realizar reformas de suma importancia como la hacendaria (fiscal), de educación, laboral, energética, de telecomunicaciones y política. Sin embargo, fuimos testigos de que el pacto solo fue un medio que le permitió al gobierno llevar a cabo reformas constitucionales con el

apoyo de la “oposición”, pero cuyas diferencias se hicieron notar a la hora de los acuerdos para las legislaciones secundarias en todas esas materias, a tal grado que hoy está disuelto.

La estrategia de llevar asuntos de interés nacional a la agenda pública como mecanismo de legitimación no fue una estrategia original del peñismo. Podemos recordar que bajo el peso del reclamo social, ante las sospechas de fraudes electorales, en su sexenio (1988–1994) el presidente Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, en tanto que Felipe Calderón (2006–2012) impulsó la reforma electoral de 2007 y Peña Nieto (2012–2018) la firma del Pacto por México. De esta manera, al menos en el tema de telecomunicaciones, se retomaron viejos reclamos. Algunas organizaciones, expertos y académicos lo tomaron con júbilo en tanto que otros tuvimos desconfianza. No nos equivocamos.

Mientras algunas voces opinaban que la iniciativa se encontraba lejos de ser un verdadero cambio que democratizara el sector, otros apoyaban lo que señalaban como los primeros pasos hacia una nueva etapa. Pero lo realmente sorprendente fue que las grandes empresas del sector y las cámaras empresariales de este expresaran su apoyo al proyecto de reforma.<sup>1</sup> Todos ellos coincidieron en que “se propiciaba la competencia”, aunque la respuesta del mercado bursátil, después de que se presentó la iniciativa, fue la depreciación del valor de las acciones tanto de Televisa como de América Móvil (Telmex y Telcel). Finalmente, después de diez días, se aprobó la reforma con modificaciones al esquema regulatorio del llamado *must offer*<sup>2</sup> y *must carry*;<sup>3</sup> la reciprocidad en porcentaje de inversión para extranjeros y la am-

1. El régimen peñista se encargó de preparar el terreno, primero con una reforma a la Ley de Amparo, para evitar la suspensión del acto que se reclama, mientras que por otro lado neutralizó a uno de los poderes fácticos más activos de los últimos años: Elba Esther Gordillo, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Con estas acciones el gobierno federal enviaba un claro mensaje a diversos actores.
2. Obligación para que los concesionarios de televisión abierta proporcionen su señal para retransmisión en sistemas de televisión restringida.
3. Obligación de los sistemas de televisión restringida para ofrecer gratuitamente en su oferta las señales de la televisión abierta.

pliación de 120 a 180 días el periodo para licitar las dos cadenas de televisión abierta.

Aunque uno de los aspectos más destacables de la reforma fue la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que sustituye a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), los aspectos de participación social en los medios, así como en los comunitarios, públicos e indígenas, se aprecian de una manera muy velada, lo que a su vez daba a entender que la manera y los tipos de participación de esos grupos tendrían que definirse en la legislación secundaria. De acuerdo con la propia reforma constitucional se tendría un lapso de 180 días para expedirla, plazo que no se cumplió.

Ante el paso de los días y las semanas, y la pasividad del Congreso en el tema, se presentaron dos propuestas:<sup>4</sup> la “Iniciativa de Ley Reglamentaria de los Artículos 20., 60., 70., 27, 28 y 105 Constitucionales”, presentada el 17 de octubre de 2013 por la diputada Purificación Carpinteyro, y la “Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, que entregó el 21 de octubre la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) a un grupo plural de 18 senadores, encabezados por Javier Corral (PAN), Manuel Bartlett (PT), Alejandra Barrales (PRD), Zoé Robledo (PRD) y Silvia Garza (PAN).<sup>5</sup>

4. Aunque cabe señalar que como respuesta a la creación del Pacto por México, la senadora Iris Vianey Mendoza había presentado, el 11 de diciembre de 2012, la iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuyo origen está en los trabajos realizados por el Grupo Plural que se conformó en el Senado en 2007, después del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto de la llamada Ley Televisa. Asimismo, #YoSoy132 presentó ante los medios de comunicación, el 26 de febrero de 2013, una propuesta para reformar y adicionar los artículos 2, 3, 7, 27, 41, 73, 76, 78, 89 y 134 de la Constitución. Véase: <http://www.yosoy132media.org/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-de-reforma-constitucional-YoSoy132.pdf>
5. Recordemos que de acuerdo con la Constitución, quienes están facultados para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión son el presidente de la república, los diputados federales, los senadores y las legislaturas de los estados.

## 1. LA INICIATIVA DE LEY DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Aunque el plazo constitucional para expedir la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones venció el 9 de diciembre de 2013 (180 días después de la publicación de la reforma constitucional), Enrique Peña presentó su iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión hasta el 24 de marzo de 2014. Sin embargo, la propuesta no solo contradecía la propia reforma sino diversos derechos constitucionales y humanos, además de que tenía un trasfondo de fortalecimiento a Televisa. Lo anterior le valió que diversos académicos y actores la denominaran “Iniciativa Peña-Televisa”. El propio Mony de Swaan, ex presidente de la Cofetel, expresó:

Algo pasó entre agosto [2013] y marzo [2014] que modificó por completo el texto de la Ley Secundaria en Telecomunicaciones, rompiendo equilibrios y violentando el espíritu de una reforma constitucional que prometió mayor competencia, penetración y pluralidad en todos los servicios de telecomunicaciones [...] Días antes de dejar la Cofetel, tenía en mi escritorio un texto de 375 artículos<sup>6</sup> y propuestas que modificaban más de una decena de leyes relacionadas.<sup>7</sup>

Según Beatriz Solís Leere<sup>8</sup> ese documento fue enviado, por parte de la Dirección Jurídica de la Presidencia de la República, a Televisa. El resultado fue la iniciativa que Enrique Peña presentó al Senado. A continuación se enumeran los puntos de mayor crítica a la iniciativa del Ejecutivo federal, de acuerdo con el estudio de la Amedi y del senador Javier Corral:

6. La iniciativa del Ejecutivo cuenta con 311 artículos.

7. Mony De Swaan. “Telecomunicaciones, el sector de las promesas incumplidas”, en Sergio Aguayo et al. *Voces de Alerta: la contrarreforma de Peña Nieto en telecomunicaciones y radiodifusión. No más poder al poder*, México, 2014, p.44.

8. Beatriz Solís Leere. “Intervención de Beatriz Solís en reunión con la Amedi, Jalisco”, Guadalajara, 13 de junio de 2014.

- Imprecisión en el régimen de servicio público (artículo 1).
- Olvida que la reforma constitucional recomienda para medios públicos: autonomía editorial, de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, opciones de financiamiento e información plural (artículo 6).
- Invasión de las facultades del IFT por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículos 28, 44, 97 y 114).
- Régimen de concesiones inequitativo en sus plazos y modalidades de uso (artículos 75, 76, 83 y 85).
- Vigilancia a la información por parte de la autoridad (artículo 145).
- Olvida establecer lineamientos a política de multiprogramación en televisión que permitiría su regulación transparente (artículo 158).
- Establece la geolocalización en tiempo real de cualquier tipo de dispositivo en comunicación a solicitud de las autoridades competentes (artículos 189 y 192).
- Los concesionarios de telecomunicaciones deberán bloquear, inhibir o anular de manera temporal las señales de telecomunicaciones en eventos y lugares críticos para la seguridad pública y nacional a solicitud de las autoridades competentes (artículo 197).
- La Secretaría de Gobernación vigilará contenidos que invaden las facultades del IFT, favorables al control gubernamental (artículos 218, 221, 234, 236 y 295).
- Retroceso en el modelo de comunicación política vigente e inconstitucionalidad en materia electoral (artículo 222 fracción II).
- Regresión a los límites máximos de publicidad en radio y televisión y la no regulación de la publicidad integrada (artículos 238, 241, 248 y 249).
- Ignora el establecimiento de medidas para asegurar el derecho de las audiencias y su protección (artículos 257 y 295).
- Favoritismo para Televisa al no declararla preponderante en televisión de paga (artículos 264 y 265).
- Aparentes límites a la propiedad cruzada y a la desinversión de empresas dominantes (artículo 283 y 284).

- Se establece la conclusión de la transición digital terrestre hasta 2017, cuando la Constitución la marca en 2015 (artículo 16 transitorio).
- No se toma en cuenta la relevancia de la alfabetización digital.
- Inexistencia de garantías de accesibilidad a las telecomunicaciones y la radiodifusión para personas con discapacidad.

## 2. LAS RESPUESTAS A LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO

A diferencia de la poca participación durante la discusión de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones de 2006 (*Ley Televisa*), en esta etapa de 2014, organizaciones como la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (Amic), el Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc) y la Amedi estuvieron muy atentas a cualquier movimiento en el tema, y respondieron en consecuencia. De igual manera los colectivos ciudadanos, sobre todo de jóvenes, emprendieron acciones más inmediatas y su comunicación y organización se apoyó principalmente en las plataformas de redes sociales virtuales.

De esta manera se tuvo dos tipos de participación, aunque no necesariamente excluyentes: la de organizaciones académicas y ciudadanas a través de foros y mesas de discusión, artículos en revistas, columnas periodísticas y entrevistas en medios, y la de las organizaciones estudiantiles y de jóvenes, cuya estrategia de información fue más dinámica, a través de las plataformas virtuales, la organización y convocatoria de marchas y plantones, pero también de paneles de discusión. Mientras que las organizaciones ciudadanas y académicas abarcaron una crítica de todos los aspectos de polémica con la iniciativa, los jóvenes fueron muy puntuales en la temática de la Internet,



por la implicación de sus alcances y porque sus usuarios son mayoritariamente menores de 34 años.<sup>9</sup>

La Amedi y el Coneicc difundieron su primer desplegado el 28 de marzo, en el que hacían patente la necesidad de reformular la iniciativa a fin de preservar el interés público, mientras que la Amic dio a conocer su postura el 1 de abril, señalando puntos de preocupación en los rubros de telecomunicaciones, derechos, contenidos, radiodifusión, medios públicos y de uso social, igualdad de género, Internet y neutralidad de redes. Inmediatamente después estas organizaciones y sus miembros participaron<sup>10</sup> y llevaron a cabo diversos foros, sobre todo para informar sobre el contenido de la iniciativa. En esta primera etapa se convocó a la conformación del Frente Nacional por la Comunicación Democrática, acto que se llevó a cabo el día 11 de abril en el Teatro de la Ciudad, en el Distrito Federal.

La prensa escrita, los blogs y las revistas especializadas en política y comunicación dieron una amplia difusión a las opiniones y posturas con respecto a la iniciativa, sobre todo en la primera semana de abril, ya que después del análisis de la propuesta, la opinión pública criticó ampliamente la actitud de Enrique Peña Nieto, sobre todo en lo referente

9. De acuerdo con un estudio de la Amipci 45% de los usuarios de la web está en el rango de edad de los 12 a los 34 años. Véase Asociación Mexicana de Internet, Amipci. *Estudio de los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2014*, Amipci, México, 2014.

10. Académicos integrantes de las tres organizaciones participaron en el Foro de análisis sobre las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, convocado por las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía, y la de Estudios Legislativos del Senado de la República (2-4 de abril); el Foro de análisis sobre la propuesta de Ley Federal de Telecomunicaciones, en la rectoría general de la Universidad Autónoma Metropolitana (7 de abril); el Foro en torno a las reformas secundarias de la Ley de Telecomunicaciones: retos, retrocesos y propuestas, en la Universidad Anáhuac México Norte (9 de abril).

a la Internet<sup>11</sup> y la violación a la propia Constitución.<sup>12</sup> Incluso la propia OCDE advirtió de las “serias deficiencias que tenían que resolverse”.<sup>13</sup>

Por su parte los colectivos de jóvenes como #YoSoy132, #YoSoy131 y #Somosred utilizaron las herramientas tecnológicas a su alcance. En Twitter crearon, el 21 de abril, el hashtag #EPNvsInternet, que se volvió tendencia mundial al mediodía de esa fecha.<sup>14</sup> Al día siguiente se realizaron marchas y manifestaciones en cuatro ciudades del país. En Guadalajara la marcha partió de la confluencia de las avenidas Vallarta y Chapultepec y se dirigió a Televisa Radio; en la ciudad de México la ruta fue del Ángel de la Independencia al Senado de la República; en Hermosillo más de 500 personas protestaron durante la visita de Peña Nieto (que se realizaba ese día en aquella ciudad), y en Querétaro más de un centenar de jóvenes protestaron por las censuras frente al palacio de gobierno.

El 22 de abril se hizo público un dictamen de las comisiones unidas de Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos, con el proyecto de decreto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión en México. Debido a las diversas presiones sobre la iniciativa, Javier Lozano presentó la redacción de un dictamen

11. Luis Fernando García y Carlos Brito. “Enrique Peña Nieto contra el Internet”, en *Nexos en línea*, México, 31 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://www.redaccion.nexos.com.mx/?p=6176#sthash.SviUc2QV.dpuf>]; Jesús Robles Maloof. “La guerra abierta de Enrique Peña Nieto contra Internet”, en *Vice.com*, 31 de marzo de 2014 [DE disponible en: [http://www.vice.com/es\\_mx/read/la-guerra-abierta-de-enrique-pena-nieto-contra-internet](http://www.vice.com/es_mx/read/la-guerra-abierta-de-enrique-pena-nieto-contra-internet)].

12. Clara Luz Álvarez. “EPN, ¿su iniciativa viola la Constitución?”, en *El Financiero*, México, 31 de marzo de 2014 [DE disponible en: [http://www.mediatelecom.com.mx/-mediacom/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/62595-epn-su-iniciativa-viola-la-constitucion-primeraparte?fb\\_action\\_ids=10152954312094237&fb\\_action\\_types=og.likes](http://www.mediatelecom.com.mx/-mediacom/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/62595-epn-su-iniciativa-viola-la-constitucion-primeraparte?fb_action_ids=10152954312094237&fb_action_types=og.likes)].

13. Carla Martínez. “Advierte OCDE limitaciones en ley para telecom”, en *El Universal*, México, 8 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/advierte-ocde-limitaciones-en-ley-para-telecom-1001640.html>].

14. El Informador. “Hashtag #EPNvsInternet se vuelve tendencia mundial en Twitter”, en *El Informador*, Guadalajara, 21 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/524189/6/hashtag-epnvsinternet-se-vuelve-tendencia-mundial-en-twitter.htm>].

“conciliador”, sin embargo este solo maquillaba y cambiaba de lugar los contenidos polémicos, por lo que fue desconocido no solo por las comisiones sino por su propio partido.<sup>15</sup> Ante esta situación se propuso un receso y se citó a las 17:00 horas para la construcción de un nuevo dictamen, pero no se alcanzaron acuerdos y la sesión de directivos de las comisiones unidas se pospuso para el 24 de abril, pero tampoco prosperó.

Una de las últimas acciones ciudadanas antes de que finalizara el periodo ordinario de sesiones en el Poder Legislativo fue la convocatoria para realizar una cadena humana de la residencia oficial de Los Pinos a Televisa, la cual se llevó a cabo el sábado 26 de abril. Más que ser un acto multitudinario, la cadena tuvo el objetivo simbólico de representar a la ciudadanía que no había sido tomada en cuenta en los acuerdos entre la Presidencia de la República y Televisa. Aunque el Estado Mayor Presidencial impidió que la cadena comenzara cerca de Los Pinos, esta se movió hacia el área del Auditorio Nacional y se desarrolló conforme a lo planeado. A la mitad, en la sede del Senado, los oradores pronunciaron sus discursos.

De una u otra manera las protestas y las acciones en contra de la aprobación de la iniciativa influyeron para que la directiva del Senado pospusiera la discusión y convocara a un periodo extraordinario para el mes de junio de 2014, para dictaminar la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones y la energética. La propuesta causó desconfianza entre los grupos de la sociedad civil y de académicos, pues el calendario de discusión se empalmó con el del Mundial de Fútbol. Para contrarrestar esta situación la estrategia fue crear capítulos del Frente por una Comunicación Democrática en distintos

15. Beatriz Solís Leere señaló, en una conferencia con el capítulo Jalisco de la Amedi, que el senador Lozano le había prometido a Enrique Peña Nieto 22 votos del PAN para su iniciativa. Sin embargo el CEN de ese partido no solo desconoció ese acuerdo sino que obligó a Lozano a sentarse junto a Javier Corral en la mesa de negociaciones. Beatriz Solís. *Op cit.*

estados del país,<sup>16</sup> así como continuar con la participación de expertos en mesas de debate, entrevistas televisivas y radiofónicas, y en el constante flujo de información al respecto a través de las plataformas de redes sociales virtuales. En este caso, los jóvenes de *#YoSoy132* y *#Masde131* lanzaron la campaña *#MéxicoSeLaJuega*,<sup>17</sup> el 13 de junio, en el contexto del primer partido de la selección mexicana en el mundial de Brasil 2014. El objetivo de esta campaña fue la creación de contenido informativo y de testimoniales para alertar a la ciudadanía sobre las leyes que se estarían discutiendo a la par del encuentro deportivo.

Por último, al estar leyendo este texto, usted ya estará enterado si la iniciativa se discutió y se aprobó en los términos originales, si se modificó después de una deliberación o si volvió a posponerse. Es poco probable su aprobación en los términos en que la envió el Ejecutivo federal, pues a la fecha (mediados de junio de 2014) había propuestas de modificación al articulado por parte de diversos actores, entre ellos el PRD, el PAN y la propia Amedi. Aun así, en caso de que se aprobara un texto contrario a la reforma constitucional, se recurriría a la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual significaría un nuevo retraso en la actualización del marco jurídico de este sector y en un reto para la democracia ante una posible discusión en el contexto electoral de 2015. Como sea, el beneficiado de esta situación seguirá siendo Televisa.

16. Hasta el 15 de junio de 2014 se habían creado capítulos en Puebla (9 de mayo), Oaxaca (17 de mayo), San Luis Potosí (22 de mayo), Baja California (23 de mayo), Jalisco (26 de mayo), Querétaro (29 de mayo), Veracruz (3 de junio) y Chihuahua (4 de junio).

17. Véase: <http://youtu.be/uVzvCrSnmr8>



# ***La lucha por las telecomunicaciones en México II: la integración al mundo postindustrial<sup>1</sup>***

JUAN S. LARROSA-FUENTES\*

El siglo XXI ha traído un incesante desarrollo de la comunicación humana mediada por la tecnología. En tan solo 14 años la red de Internet se ha ampliado significativamente por todo el planeta, los mensajes de la comunicación masiva se han digitalizado y las formas de recepción y consumo de la información han tendido a la atomización y ubicuidad a través de dispositivos móviles como los teléfonos inteligentes o las tabletas. Estas transformaciones han tenido como efecto en algunas ocasiones, o como correlato en otras, una serie de cambios en los sistemas políticos, económicos y culturales del mundo entero.<sup>2</sup> Tal como ocurrió con la construcción de redes de comunicación a través del telégrafo, el teléfono, el ferrocarril o la radiodifusión, el desarrollo de una red global de comunicación digital está modificando las características y reglas

\* Maestro en Comunicación por la Universidad de Guadalajara. Es profesor del Departamento de Estudios Socioculturales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y de la licenciatura en Comunicación Pública de la Universidad de Guadalajara. Actualmente es coordinador de Quid ITESO: Análisis Crítico de Medios, y presidente del capítulo Jalisco de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información (Amedi).

1. El presente artículo es una extensión de otro, también publicado en esta revista. Véase: Juan S. Larrosa-Fuentes, "La lucha por las telecomunicaciones en México: una disputa en contra de los viejos modelos políticos y económicos", en *La amenaza de la explotación global (Análisis Plural*, primer semestre de 2011), ITESO, Guadalajara, pp. 56-72.
2. Manuel Castells. *Communication power*, Oxford University Press, Nueva York, 2009; Klaus Bruhn Jensen. *Media convergence: the three degrees of network, mass and interpersonal communication*, Routledge, Londres / Nueva York, 2010.

del sistema capitalista. La disputa por la comunicación, como se puede advertir, no nada más representa un jugoso botín económico, sino el control político del presente, pero especialmente del futuro. Esta disputa puede observarse en México a través de una coyuntura que se ha denominado en el mundo periodístico como la “guerra de las telecomunicaciones”.<sup>3</sup>

Esta guerra dio sus primeras señales públicas en 2011, cuando Grupo Televisa y Grupo Carso, dos gigantes de la comunicación en México, comenzaron a pelear por el control de las telecomunicaciones en el país. La guerra ha tenido distintas batallas en las cuales han sobresalido diversos actores. En las siguientes páginas el lector encontrará un breve recorrido por estos escenarios como una vía para actualizar el análisis coyuntural al respecto. Hacia el final del texto, y como conclusión, propongo una ruta de lectura de la guerra de las telecomunicaciones, no nada más como una serie de coyunturas que articulan la disputa por el control de las telecomunicaciones en México sino como una coyuntura que refleja parte de las transformaciones históricas que se están desarrollando en una era postindustrial del sistema capitalista.

## 1. LOS ACTORES: DOS GRANDES MONOPOLIOS CREADOS POR EL ESTADO MEXICANO DEL SIGLO XX

Uno de los elementos centrales en el análisis coyuntural es la identificación de quiénes son los actores que participan activa o inactivamente en el desarrollo de un acontecimiento. En este caso hay dos preguntas importantes: ¿quiénes son los actores que participan en la guerra de las telecomunicaciones? y ¿qué es lo que estos actores están peleando? En el tablero de esta guerra hay un par de jugadores fundamentales: Emilio Azcárraga Jean (Grupo Televisa) y Carlos

3. Regina Moctezuma. “Por qué pelean, por qué ahora y por qué es la lucha decisiva”, en *Expansión* vol.42, núm.1062, 2011, pp. 38-46; Miguel Ángel Granados Chapa. “Guerra en telecomunicaciones”, en *Reforma*, México, 17 de febrero de 2011, sec. Primera.

Slim Helú (Grupo Carso). Ambos empresarios son viejos conocidos en la vida pública mexicana, especialmente el primero, quien es parte de la tercera generación de la dinastía Azcárraga, la cual monopolizó la radiodifusión en el país durante prácticamente todo el siglo XX (y amenaza con hacerlo, al menos parcialmente, durante el siglo XXI). Televisa se vio beneficiada por un régimen posrevolucionario el cual delegó a la familia Azcárraga el desarrollo de la televisión en México a través una serie de privilegios políticos y económicos, a cambio de una lealtad absoluta en términos de producción informativa y cultural. Carlos Slim es un empresario de origen libanés que hizo un excelente negocio con el estado mexicano: a principios de los años noventa del siglo XX compró Telmex, una empresa paraestatal que ofrecía servicios de telefonía fija. Esta versión neoliberal del estado mexicano permitió que un empresario comprara una empresa pública y monopólica a un precio muy bajo, y que la convirtiera en un monopolio privado. Telmex fue la base sobre la cual Slim erigió América Móvil, un emporio global de telecomunicaciones, el cual lo ha llevado a ser uno de los hombres más ricos del mundo.

Estas historias explican por qué Carlos Slim y Emilio Azcárraga cuentan con los mayores recursos de poder, especialmente económicos y políticos, para influir en la transformación de la propiedad y el control del sistema de comunicación en México.<sup>4</sup> El desarrollo del sector de las telecomunicaciones exige grandes inversiones económicas, pues supone la construcción de una infraestructura a través de la cual pueda ocurrir una comunicación. Esta infraestructura puede estar compuesta por sistemas de radiodifusión, cables subterráneos o aéreos para el transporte de voz, datos o imágenes, o de antenas y satélites. Aunque teóricamente cualquier ciudadano mexicano tiene el derecho de hacer

4. El concepto de “sistema de comunicación” en este caso lo entiendo como un conjunto de estructuras comunicativas, estructuradas por tecnologías de comunicación (prensa, radio, televisión, Internet, satélites), que operan en un mismo tiempo (siglo XXI) y espacio (México). Véase Sofía Palau Cardona y Juan S. Larrosa-Fuentes. *Manual para la observación de medios*, “ITESO, Guadalajara, 2014



negocios en este sector, en la realidad son muy pocos los empresarios que realmente tienen el capital económico para invertir en telecomunicaciones. Además de Slim y Azcárraga hay otros jugadores que han intervenido en esta guerra, pero con un perfil mucho más bajo, acorde con su capacidad económica y política. Entre ellos están Ricardo Salinas Pliego (Grupo Salinas), Joaquín Vargas Guajardo (Grupo MVS Comunicaciones) y otros empresarios del sector, especialmente aquellos que proporcionan servicios de televisión de paga (satelital o por cable) o de telefonía y de la Internet.

El estado mexicano también forma parte de esta disputa. A diferencia de lo que ocurrió con la construcción de otras redes de comunicación en el mundo (ya lo decía arriba: ferrocarril, telégrafo, entre otros), la red de telecomunicaciones se ha desarrollado mayoritariamente por capital privado, por lo que el estado se ha convertido exclusivamente en un regulador de este sector. En el caso mexicano sorprendió que Enrique Peña Nieto haya decidido impulsar una reforma en el campo de la comunicación luego de 12 años de gobiernos panistas en los que prácticamente no hubo avances significativos, pero particularmente porque fueron los gobiernos priistas los que permitieron el desarrollo de los dos grandes monopolios comunicativos del país. El equipo de Peña Nieto supo negociar una reforma constitucional en el Congreso de la Unión, la cual ha sido catalogada por muchos especialistas como histórica,<sup>5</sup> ya que sentó las bases para la construcción de una legislación moderna en el marco de una democracia (neo) liberal, a través de un reordenamiento del sector y la desconcentración de la propiedad y los contenidos de la televisión y las telecomunicaciones.

Finalmente, en el tema de la guerra de las telecomunicaciones ha habido una intensa e importante participación de diversas organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Mexicana de Derecho a la

5. Raúl Trejo Delarbre. "Menos poder a los viejos consorcios, más pluralidad de medios en México", en *El País*, 12 de marzo de 2013 [DE disponible en: [http://elpais.com/elpais/2013/03/12/opinion/1363057518\\_532970.html](http://elpais.com/elpais/2013/03/12/opinion/1363057518_532970.html)].

Información (Amedi) y de movimientos sociales como #YoSoy132. En particular ha sido destacado el aporte de #YoSoy132, que en un primer momento fue integrado por universitarios pero que después se amplió a través de otros sectores sociales. Las diversas demostraciones públicas que este movimiento ha hecho han ayudado a mantener el debate público sobre el tema, pero especialmente en relación con la exigencia de entender esta guerra como una disputa por los derechos ciudadanos, no nada más de los consumidores.

## 2. LOS ESCENARIOS: DEL DEBATE LEGISLATIVO A LA COMPETENCIA ECONÓMICA

Quienes participan en la guerra de las telecomunicaciones se han enfrentado desde 2010 en diversas batallas o escenarios. La batalla más evidente (y probablemente la más importante) es la que está ocurriendo en términos legislativos. El presidente Peña Nieto envió al Congreso una reforma constitucional que transformó el espíritu legal del juego. Sin embargo, mientras escribo estas líneas, el Congreso discute la legislación secundaria, que es donde estarán los detalles más importantes de las nuevas reglas del juego. Como bien lo dijo en su momento Aleida Calleja, presidenta de la Amedi, la reforma constitucional fue un avance importante, pero a su juicio la “madre de todas las batallas”<sup>6</sup> vendría con la legislación secundaria, pues los empresarios de la comunicación buscarían hacer hasta lo imposible con tal de recuperar su poder. No se equivocó. Sin embargo, lo que pocos esperaron es que fuera el propio gobierno el que, luego de impulsar la reforma, diera un golpe de timón para fortalecerse a través de la legislación secundaria. La primera iniciativa de ley que elaboró el equipo de Peña Nieto fue reaccionaria, pues buscaba que el gobierno federal concentrara el poder

6. Yepan. “La reforma en telecomunicaciones debe ser aprobada de inmediato: Aleida Calleja”, en *Yepan*, 22 de abril de 2013 [DE disponible en: <http://www.yepan.cl/la-reforma-en-telecomunicaciones-debe-ser-aprobada-de-inmediato-aleida-calleja/>].

en el campo de la comunicación. Luego de una discusión legislativa y a través de la prensa especializada, pero sobre todo de fuertes protestas de organizaciones civiles y movimientos sociales, hubo un recule por parte del gobierno federal. Estamos en espera de saber cómo quedará la nueva legislación secundaria.

En el debate legislativo fue evidente la alianza que se construyó entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el gobierno federal y una actuación muy contradictoria del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que primero abandonó las negociaciones como consecuencia de su salida del Pacto por México, pero que después dio señales discordantes en las que parecía apoyar la iniciativa oficial. Por otro lado, Grupo Televisa y Televisión Azteca han influido en el proceso parlamentario a través de legisladores afines a su causa. En la opinión pública se ha ventilado abiertamente a los diputados y senadores que integran la “telebancada”, legisladores que en el pasado fueron parte de la nómina de estas empresas televisivas o que tienen evidentes intereses para favorecerlas.<sup>7</sup> En el terreno legislativo es claro que las televisoras han logrado tener más victorias que las empresas del Grupo Carso.

Sin embargo, la guerra no solo se ha disputado en el terreno de lo político. Los dos grandes monopolios del país también combaten en el terreno jurídico y mutuamente se han acusado de monopolizar el sector.<sup>8</sup> Por un lado Televisa señala que Telmex y Telcel son un monopolio en la telefonía celular. Aunque hay otras compañías que operan en México, las empresas de Carlos Slim son un monopolio en tanto que poseen la estructura para que la comunicación ocurra. Dicho de otro modo: quienes ofrecen telefonía celular en el país tienen que usar la red de Grupo Carso para dar el servicio y, por tanto, pagar el uso

7. Claudia Salazar. “Mantiene telebancada disciplina,” en *Reforma*, México, 23 de marzo de 2013, sec. Nacional.

8. Para leer un estudio que explica, a través de datos cuantitativos y no de opiniones, la concentración y monopolización del sistema de comunicación en México, véase: Juan Enrique Huerta-Wong y Rodrigo Gómez García. “Concentración y diversidad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en México”, en *Comunicación y Sociedad*, núm.19, 2013, enero-junio, pp. 113-152.

que hacen de la red. Lo lógico sería que cada empresa desarrollara su propia estructura comunicativa. Sin embargo estos desarrollos son tan costosos que pocos empresarios tienen la capacidad de hacerlos. Televisa podría llevarlo a cabo, pero para ello requiere destruir o al menos diluir el monopolio de Slim. Por su parte, Slim acusa a Televisa de monopolizar el sector televisivo, lo cual también es cierto y hay evidencias abundantes que lo comprueban: controla 57% de las frecuencias comerciales de televisión del país, posee tres de las cinco cadenas nacionales de televisión y ostenta 70% de la audiencia televisiva.<sup>9</sup> Desde hace años Grupo Carso ha solicitado la ampliación de su concesión para poder dar servicios de televisión, la cual le ha sido negado por el gobierno mexicano.

En el rubro económico ocurren otras batallas interesantes. En este terreno, sin duda, Carlos Slim lleva ventaja frente a Televisa. Al respecto vale la pena recordar que aunque Televisa es una de las empresas televisivas más importantes del mundo, la fortuna de Carlos Slim es 30 veces superior a la de Emilio Azcárraga. Por ello durante los últimos meses las empresas de Grupo Carso han manejado discrecionalmente su presupuesto publicitario, afectando en muchas ocasiones los ingresos de las televisoras. Además, Slim se decidió a invertir en el León y el Pachuca, dos escuadras de la primera división del fútbol mexicano y terminó los contratos que estos equipos tenían con las televisoras para transmitir los partidos en vivo.<sup>10</sup> Por si esto fuera poco, este empresario compró los derechos televisivos de los Juegos Olímpicos de Invierno en Sochi (Rusia) y cedió los derechos de transmisión al Canal 22; también se hizo de los derechos de transmisión de los Juegos Olímpicos de Verano en Río de Janeiro 2016 y está por verse si Televisa y Televisión Azteca le comprarán los derechos de transmisión.<sup>11</sup>

9. Raúl Trejo Delarbre, "Televisa: viejas prácticas, nuevo entorno", en *Nueva Sociedad*, núm.249, 2014, enero-febrero, p.151 [DE disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/4010\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/4010_1.pdf)].

10. Carla Martínez. "Saca Slim vuelta a televisoras", en *El Norte*, Monterrey, 22 de enero de 2013, sec. Negocios.

11. Cristina Sánchez. "Sochi 2014, el primer éxito de América Móvil", en *El Economista*, México, 4 de marzo de 2014.

### 3. CONCLUSIONES: REAJUSTES DEL SISTEMA GLOBAL DE COMUNICACIÓN

Luego de un análisis de los actores y los escenarios de la guerra de las telecomunicaciones, el análisis de coyuntura se cierra a través de preguntas que orienten una interpretación del caso. ¿Qué significa la guerra de las telecomunicaciones? ¿Estamos ante la recomposición del modelo del sistema de comunicación mexicano o ante su transformación radical? Aunque la guerra todavía no concluye, es claro que estamos ante un reajuste del modelo, no ante una transformación que sugiera un replanteamiento creativo sobre los sistemas que usamos para comunicarnos, o una transformación de los equilibrios de poder que encarnan la construcción y reproducción de los sistemas comunicativos. Los ajustes en las reglas del juego de las telecomunicaciones están encaminados a que sus actores dominantes puedan seguir trabajando en un contexto de convergencia tecnológica y de globalización de las industrias culturales.

Lejos estamos de tener un nuevo sistema de comunicación en el que los ciudadanos, no los consumidores, estén en el centro de la discusión. El acierto de Peña Nieto y su equipo ha sido la construcción de una narrativa política y periodística en la que el estado se coloca por encima de los intereses empresariales, al menos por ahora. El presidente logró sentar a la mesa a dos bravos mastines y convencerlos de que su predominancia solamente podía estar asegurada si cedían en la actualización de las reglas de un juego que se volvió global. Estas nuevas reglas marcan la actualización de aquellas que fueron establecidas al concluir la Revolución Mexicana y a finales de los años ochenta del siglo XX, cuando tomaron el poder los gobiernos neoliberales. Televisa no podía seguir compitiendo con el modelo de negocios de *Siempre en Domingo* o transmitiendo los juegos de fútbol del equipo América. Carlos Slim sabe que a Telmex le queda poco tiempo de vida en su versión original, pues es evidente que cada vez menos personas deciden contratar servicios de telefonía fija. El monopolio y duopolio pasarán

a ser parte de una industria oligopólica que probablemente generará mejores servicios comunicativos para los mexicanos y con precios más competitivos.

Las ganancias de estos movimientos son importantes. Luego de un siglo XX en el que México vivió bajo un régimen semiautoritario donde proliferaron monopolios públicos y privados y que en muchos casos dieron malos servicios a los ciudadanos, los cambios que ha traído la guerra de las telecomunicaciones no son del todo negativos. La transformación más importante será una significativa erosión del poder cultural de Televisa. Durante 50 años esta empresa fue la industria cultural más importante de México, ahí se crearon muchos de los mitos culturales del país y buena parte de la población se informó a través de sus noticiarios. Aunque la diversificación en la estructura de propiedad no implica *per se* que habrá mejores contenidos, sí habrá una disminución en el poder cultural de Televisa porque los mexicanos tendrán otras opciones para informarse y entretenerse. Por otro lado, los saldos de la guerra también auguran que habrá mayor competencia en el sector de las telecomunicaciones (telefonía, datos, Internet), lo que en teoría deberá generar mejores servicios. El crecimiento de la red de Internet, así como de la alfabetización digital entre la población, pueden ser elementos que aporten significativamente a la vida política y cultural del país. Estas dos transformaciones serán importantes para el desarrollo de la democracia mexicana, aunque sus efectos no se observarán de forma inmediata.

Sin embargo, insisto, estos avances son producto de un ajuste, de un proceso de adaptación del sistema de comunicación mexicano a un sistema global de comunicación, especialmente ante las transformaciones de una economía que exige nuevas formas de producción, circulación y consumo de bienes y servicios. Esta nueva economía, a diferencia de otras etapas del capitalismo, tiene como base la comunicación y exige recambios en sus formas de operación. La verdadera transformación histórica no es la del sistema de comunicación sino la integración de México a una siguiente etapa en el proceso histórico del capitalismo.

En un análisis similar, pero de una etapa anterior, Manuel Martín Serrano explicó que las revoluciones sociales de finales de los años sesenta no solo fueron progresistas: “Al tiempo eran necesarias y funcionales para que el modo de producción capitalista siguiese su proceso histórico. Han servido para que las sociedades más desarrolladas se desprendiesen de sus tradiciones y valores propios de la era industrial, que se habían convertido en trabas para la expansión del monopolio a escala global”.<sup>12</sup> De la misma forma el capitalismo posindustrial es incompatible con el modelo autoritario bajo el cual nació Televisa, incompatible también con los prolegómenos neoliberales que dieron vida a Telmex durante el régimen salinista. Prueba de estas transformaciones, por ejemplo, es la reciente revelación de las negociaciones que diversos países del mundo están teniendo, México incluido, para la firma de un tratado global en el que se aliente y dé preferencia a la privatización transnacional de servicios como la salud, la educación o las telecomunicaciones.<sup>13</sup>

Ante este escenario, las teorías y los análisis críticos, como el que propone la economía política de la comunicación, son más pertinentes que nunca, pues existe el riesgo de concentrar la mirada tan solo en los avances y logros de la comunicación humana mediada por la tecnología. Podemos maravillarnos ante las posibilidades que tenemos para estar permanentemente conectados a una red informativa, prácticamente en cualquier lugar y a cualquier hora. Actualmente una parte de la humanidad tiene *libertad* para hacer política, consumir y socializar a través de las redes de comunicación. Sin embargo, no deja de ser paradójico que los avances en la comunicación entre las personas impliquen la elevación de sus costos de producción y de consumo. Tenemos mejores formas de comunicarnos, pero más caras. Hace cien años las personas no tenían que gastar en teléfonos inteligentes, conexión a Internet o

12. Manuel Martín Serrano. *La mediación social*, Ediciones Akal, Madrid, 2008, p.16.

13. Roberto González Amador y Miriam Posada García. “Tratos sigilosos”, en *La Jornada*, 21 de junio de 2014 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/06/20/politica/002n1pol>].

servicios de televisión. Muchas de las redes de comunicación, como los ferrocarriles, estaban controladas por los estados. En tiempos actuales los productos y servicios comunicativos son fabulosos, pero cuestan y son administrados por entidades privadas. La libertad y la facilidad que tenemos para comunicarnos se encuentra construida sobre una estructura que tiene un dueño.

El estudio y análisis de quiénes son los propietarios de estas redes de comunicación no nada más es importante para señalar la concentración de poder en unos cuantos individuos, también vale para preguntarnos: ¿qué ideas y formas de organización política, social y económica promueven estas elites sociales? La guerra de las telecomunicaciones es una coyuntura relevante porque no solo demuestra las transformaciones o estabilidades del sistema de comunicación en México sino porque a través de ella se pueden observar cómo se condensan otros procesos más generales, como la transformación económica, política e ideológica de los estados contemporáneos. En sus ensayos sobre el estado Octavio Paz decía que “los liberales creían que, gracias al desarrollo de la libre empresa, florecería la sociedad civil y, simultáneamente, la función del Estado se reduciría a la de simple supervisor de la evolución espontánea de la humanidad”.<sup>14</sup> En una versión mucho más radical, el motor de las transformaciones de nuestro entorno parte de una ideología neoliberal en donde el estado sigue siendo muy importante porque es el encargado de vigilar las reglas de operación de los sistemas políticos y sociales. Esta vigilancia se inserta en una lógica en donde el mercado es el que, teóricamente, asegura el desarrollo de las libertades y los derechos, ya no de los ciudadanos sino de los consumidores.

La guerra por las telecomunicaciones nos enseña que la integración de México al mundo posindustrial ha sido la historia de un testigo (ahora más democrático en sus formas) que observa la mercantilización

14. Octavio Paz. “El ogro filantrópico”, en *Vuelta* (Confrontaciones), núm.21, agosto de 1978, p.38.



comunicativa de su entorno. Lejos estamos de una historia en la que México proponga nuevas estructuras y formas de la comunicación a través de la generación de una legislación vanguardista, de la desconcentración del control y la propiedad de los medios, de la innovación tecnológica propia o del uso y consumo crítico de los recursos comunicacionales.

# ***Reflexión en torno al proceso de nombramiento de los comisionados del “nuevo IFAI”***

ALFONSO HERNÁNDEZ VALDEZ\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta una reflexión sobre el reciente proceso de nombramiento de comisionados al pleno del nuevo órgano garante de la transparencia en México, creado a partir de la reforma al artículo 6 constitucional, que sustituye al actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

La mayoría de los nombramientos a puestos dentro de órganos colegiados de organismos con autonomía constitucional, tanto en el orden federal como local, han suscitado polémica debido al perfil de candidatos que son nombrados por los legisladores. Estos eligen con frecuencia a personas más allegadas a los intereses de los partidos políticos que a los requerimientos de una institución con autonomía de decisión. En el caso del nuevo órgano garante de la transparencia se analizarán los elementos novedosos que se introdujeron en el proceso, dentro de los cuales destaca la creación de un comité externo de expertos que apoyó

\* Profesor e investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). De 2004 a 2007 fue director general de Estudios e Investigación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Participó en el reciente proceso de nombramiento de comisionados al que se refiere el presente artículo, formando parte de la lista final de 25 aspirantes a ocupar uno de los siete cargos disponibles.

al Senado de la República en la evaluación de todos los aspirantes al cargo de comisionado.

El artículo se divide en cuatro partes. En la primera se hace un breve recorrido de los puntos más importantes de la reforma constitucional en materia de transparencia. Ello con el objeto de proporcionar el contexto legal dentro del cual se enmarcan los nuevos nombramientos. En la segunda parte se describe la ruta seguida por el Senado para elegir a los comisionados. En la tercera parte se realiza una valoración de los aspectos positivos y negativos del proceso de nombramiento de los comisionados. Y por último se realiza una reflexión analítica acerca de todo el proceso, en especial a partir de la inclusión del comité externo mencionado.

## 2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó la Constitución en materia de transparencia. Tres fueron los cambios centrales. Primero, se amplió el número de sujetos obligados. Antes de la reforma solo las entidades u órganos del Poder Ejecutivo a nivel federal y estatal y los municipios estaban incluidos en el artículo 6 constitucional como sujetos obligados con respecto a la entrega de la información pública que poseyeran. Con la reforma se incluyó además a los poderes Legislativo y Judicial, a los órganos autónomos, a los partidos políticos, a los fideicomisos y fondos públicos y a cualquier otra persona “física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal”.<sup>1</sup> Si bien estos entes u organismos estaban también obligados, a través de normativas diversas, a entregar la información pública que estuviese en sus archivos, su inclusión como

1. Enrique Peña Nieto. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de febrero de 2014, p.2.

sujetos obligados dentro de la Constitución fortalece el derecho de acceso a la información que los ciudadanos podrán ejercer hacia todo el gobierno mexicano.

Segundo, se transformó la naturaleza del órgano garante del derecho de acceso a la información y la protección de datos, o de transparencia. Con ello el actual IFAI se transforma en un organismo constitucional autónomo encargado de velar por el ejercicio de este derecho y por la protección de datos personales en posesión de todos los sujetos obligados incluidos en la reforma constitucional. Para ello se le encomienda una serie de nuevos principios que deberán regir su funcionamiento: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Además podrá conocer de las quejas o los recursos que interpongan los ciudadanos con respecto a resoluciones de los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal en donde les haya sido negada la información que solicitaron.

Y tercero, si bien se otorga autonomía constitucional al nuevo órgano garante, la reforma constitucional introdujo algunas restricciones para que este conozca de las materias de su competencia. En particular, no podrá conocer de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Por otro lado, aun cuando sus resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, el Consejero Jurídico del Gobierno “podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia”.<sup>2</sup>

2. *Idem*, p.3.

### 3. LA RUTA PARA ELEGIR A LOS NUEVOS COMISIONADOS

La propia reforma constitucional estableció, en sus artículos transitorios, la manera en que se integraría el pleno del nuevo “órgano constitucional autónomo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados” a que se refiere el artículo 6 constitucional, el cual fue bautizado por la prensa como “nuevo IFAI”, pero al que también nos referiremos como nuevo “órgano garante”. Siete comisionados integran el pleno del nuevo organismo, en lugar de los cinco que lo componían antes de la reforma. Si bien los transitorios abrieron la posibilidad para que el Senado designara a algunos de los comisionados que se encontraban activos en el instituto, la cámara alta optó por no elegir a ninguno de ellos, y a partir de ahí estableció los criterios y la ruta para seleccionar a los siete nuevos comisionados, como se describe a continuación.

Un mes después de publicada la reforma, el 7 de marzo de 2014, el Senado emitió la convocatoria para ocupar alguno de los siete cargos de comisionado. En ella se establecieron las bases para poder participar en este proceso, las cuales incluían los requisitos que los candidatos deberían cumplir para inscribirse, los documentos que habrían de entregar y la propuesta de comparecer ante las tres comisiones dictaminadoras del Senado responsables de llevar a cabo el procedimiento de nombramiento (Anticorrupción y Participación Ciudadana, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos Segunda). La convocatoria provocó que dos organizaciones sociales, México Infórmate y Colectivo por la Transparencia, emitieran una recomendación al Senado para que este se apoyara en un comité o panel de expertos durante toda la fase de selección de los nuevos comisionados. Las comisiones dictaminadoras fueron sensibles a este llamado y acordaron la formación de un “Comité Técnico de Acompañamiento”. Para su integración invitaron a Eduardo Bohórquez, Alejandro González, Eduardo Gue-

rrero, Sergio López Ayllón, Issa Luna Plá, Mauricio Merino, Agustín Millán, Haydée Pérez Garrido, Jacqueline Peschard y Pedro Salazar.<sup>3</sup>

En un comunicado emitido el 28 de marzo el Senado estableció lo siguiente respecto al comité:

[L]a función que se propone tenga este Comité es la de dar seguimiento a las comparecencias de los aspirantes, participando mediante la propuesta de preguntas que se formularían por las y los Senadores integrantes de las Comisiones y que deberán ser remitidas con anterioridad y en las que se deberá contar con la presencia de al menos dos de sus integrantes a lo largo de las sesiones que se lleven a cabo para el efecto. Al finalizar las comparecencias, el Comité tendrá la tarea de emitir una opinión colegiada sobre el procedimiento de designaciones, así como una evaluación de los perfiles, en las que señalarán a los aspirantes, en un rango de entre 25 y hasta el 30% de la lista total, que de acuerdo a su análisis cumplen con los parámetros que previamente hayan sido considerados. Dicha lista deberá estar integrada en orden alfabético sin referencia alguna sobre la calificación o prelación entre las propuestas.<sup>4</sup>

En total se inscribieron 157 personas al proceso de selección, de las cuales 147 comparecieron ante los senadores de las comisiones dictaminadoras. El Comité de Acompañamiento, a través de tres de sus integrantes, estuvo presente en cada una de las comparecencias y además elaboró una batería de preguntas de entre las cuales cada participante elegía una para contestar durante su comparecencia. Además, el comité valoró la documentación entregada por los participantes, en particular su trayectoria, su experiencia en materia de

3. Senado de la República. “Informe del acompañamiento al proceso de designación de los Comisionados del Órgano Garante de Acceso a la Información Pública y Datos Personales”, manuscrito, México, mayo de 2014, p.2 [DE disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Informe\\_designacion.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Informe_designacion.pdf)].

4. *Idem*, pp. 2 y 3.

acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas, su currículum vitae y su proyecto de trabajo. Es importante resaltar que el comité estableció tanto los criterios como los procedimientos para valorar y evaluar a cada candidato de manera anticipada al inicio de las comparecencias, y diseñó una cédula para registrar las observaciones recabadas durante estas.

Una vez terminadas las comparecencias (que se llevaron a cabo entre el 31 de marzo y el 8 de abril), el comité entregó al Senado un listado con los nombres de los 25 candidatos que resultaron con los puntajes de evaluación más elevados, en estricto orden alfabético. Cabe destacar que el Senado aclaró, desde el momento mismo en que acordó la invitación a los miembros del comité, que las evaluaciones y recomendaciones de este respecto de los candidatos idóneos para ocupar los puestos de comisionado no serían vinculantes para la cámara alta.

Por otro lado, el comité también elaboró un conjunto de criterios deseables para la integración del pleno del nuevo órgano garante. Debido a la trascendencia e importancia para la labor de ese órgano de cara al futuro, vale la pena citar estos criterios de manera íntegra:<sup>5</sup>

- Es imperativo garantizar equidad de género en la integración del órgano garante.
- Es deseable que la integración sea multidisciplinaria. Vale la pena advertir que el poder reformador de la Constitución decidió no aplicar a los comisionados del órgano garante el requisito contenido en la fracción III del artículo 95 constitucional que exige, para ocupar el cargo de ministro de la SCJN, contar con título profesional de licenciado en Derecho (con una antigüedad de diez años).
- No obstante lo anterior, en atención a las facultades que la Constitución otorga al órgano garante, es necesaria la presencia de personas con una sólida formación jurídica de preferencia en el área de Derecho Público.

5. *Idem*, p.6.

- Es importante que los integrantes tengan un conocimiento profundo de los sujetos obligados.
- Es necesario procurar la presencia de individuos capaces de trabajar colegiadamente y de generar consensos al interior y vínculos hacia el exterior del órgano garante.
- Es deseable que los comisionados tengan experiencia técnica en materia de “gobierno electrónico”, “gobierno abierto”, manejo de sistemas de información.
- Es fundamental contar con personas con experiencia en el estudio, ejercicio o garantía de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.
- Es conveniente que los comisionados tengan conocimientos técnicos en materias como archivos y cuestiones presupuestales.
- Es importante procurar la presencia de personas que tengan experiencia de trabajo con las entidades federativas del país.
- Es deseable que los comisionados tengan una trayectoria vinculada con organizaciones y causas sociales varias.
- Es conveniente que el órgano garante esté integrado por algunos comisionados que provengan del propio instituto.

Una vez que el comité entregó su listado de 25 candidatos al Senado, durante la segunda semana de abril, las comisiones dictaminadoras iniciaron el proceso de elaboración del dictamen correspondiente al nombramiento de los siete comisionados. Este se presentó al pleno de la cámara alta el 30 de abril de 2014. Los candidatos elegidos por más de las dos terceras partes de los senadores presentes durante la votación fueron los siguientes:<sup>6</sup>

6. *Idem*, p.8.



- Francisco Javier Acuña Llamas (hasta el 31 de marzo de 2023).
- Rosendoeugueni Monterrey Chepov (hasta el 31 de marzo de 2022).
- Óscar Mauricio Guerra Ford (hasta el 31 de marzo de 2022).
- María Patricia Kurczyn Villalobos (hasta el 31 de marzo de 2020).
- Joel Salas Suárez (hasta el 31 de marzo de 2020).
- Ximena Puente de la Mora (hasta el 31 de marzo de 2018).
- Areli Cano Guadiana (hasta el 31 de marzo de 2018).

#### 4. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS EN TORNO AL PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE LOS COMISIONADOS

Habiendo revisado el proceso de nombramiento de los comisionados del nuevo órgano garante, ¿qué lecciones se pueden obtener? Para abordar esta pregunta habría que empezar por mencionar los puntos positivos que se dieron dentro de todo este proceso. El primero es la innovación que significó crear un Comité de Acompañamiento, integrado por especialistas externos a la cámara alta, para evaluar a todos los candidatos y elaborar una lista con los perfiles idóneos para integrar el pleno del nuevo organismo. Ello representó un gesto de sensibilidad política de los senadores ante las peticiones y sugerencias hechas por parte de distintos organismos de la sociedad civil interesados en la materia. Y aunque las recomendaciones emitidas por ese comité no eran vinculantes para el Senado, sí constituyeron una referencia para la elección final de comisionados. Haber ignorado el trabajo del comité hubiese resultado muy costoso en términos políticos, de manera que ante su creación los senadores cedieron parte del control político que tenían en cuanto a la decisión final de los nombramientos. Como comentó Eduardo Guerrero, uno de sus miembros, el comité “fue útil para evitar la integración de un pleno de comisionados improvisados pero bien apadrinados”<sup>7</sup>

7. Eduardo Guerrero. “¿Comisionados tricolor?”, en *Reforma*, 9 de mayo de 2014.

Y segundo, también resultó positivo que se incluyera en la convocatoria tanto la presentación de un proyecto de trabajo como la comparecencia pública de todos los aspirantes. Ambos elementos resultan convenientes para evaluar a un candidato más allá de lo que dice su trayectoria o de lo que podría establecer un examen de conocimientos, que muchas veces valora solo aspectos técnicos muy puntuales con respecto al dominio de una ley o de una materia en lo particular. Sin demeritar esta característica de los exámenes, el proyecto de trabajo y la comparecencia pública, en cambio, hacen posible evaluar la visión que tiene el evaluado respecto de la construcción de una institución o de una política pública, en caso de que las tenga, así como contrastar esa visión con lo que los propios legisladores conciben en relación con una reforma de trascendencia nacional, como lo fue en este caso la de transparencia.

Sin embargo, y como sucede en toda decisión de índole política, hubo aspectos dentro del proceso de nombramiento de los comisionados que resultan discutibles o que provocaron resultados que no necesariamente fueron idóneos. Me referiré a los que considero más relevantes. El primero tiene que ver con la conveniencia o no de que las recomendaciones hechas por el Comité de Acompañamiento resultaran vinculantes para el Senado. Este decidió que no lo fuesen y en ese sentido los senadores no estaban obligados, estrictamente hablando, a acatar las recomendaciones del comité. El segundo aspecto fue la solicitud expresa del Senado de que no se emitiera la lista de los 25 candidatos mejor calificados en función de los puntajes obtenidos en la evaluación realizada por el comité sino en orden alfabético. Ambos factores (la no vinculación de las recomendaciones del comité y el listado en orden alfabético) otorgaron sin duda una mayor flexibilidad a los senadores a la hora de realizar los nombramientos. En el primer caso el Senado podría incluir a candidatos que no estuviesen en la lista emitida por el comité, y en el segundo podemos decir que una lista donde apareciesen los nombres según su puntaje obtenido, de mayor a menor,

habría colocado al Senado en una posición más comprometedora al dejar fuera, llegado el caso, a los candidatos con mayores puntajes.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

Tomando en cuenta los aspectos positivos y las restricciones impuestas al proceso, ¿qué tan óptimo fue el resultado final? Este se puede resumir como sigue. Seis de los siete aspirantes nombrados para integrar el pleno del órgano garante se encontraban dentro de la lista de los 25 candidatos mejor evaluados por parte del Comité de Acompañamiento. Uno de ellos, Rosendoeugueni Monterrey, no formaba parte de ella. Asimismo, también debe resaltarse que, según el senador Javier Corral (quien integró una de las comisiones dictaminadoras), ninguno de los candidatos mejor evaluados dentro de los 25 nombres entregados al Senado fue seleccionado por parte de los senadores.<sup>8</sup> Y en la valoración final que realizó el propio Comité de Acompañamiento de todo el proceso, uno de los puntos que destacó es que dos criterios para la integración del pleno del órgano garante no se atendieron: “la importancia de la continuidad en el trabajo del IFAI y la incorporación de la perspectiva de la sociedad civil organizada”.<sup>9</sup>

Existen dos aspectos que me gustaría resaltar en torno al resultado final del proceso para integrar el pleno del nuevo órgano. El primero tiene que ver con dilucidar si el procesamiento de la decisión del Senado respecto de los nombramientos derivó en un resultado óptimo desde el punto de vista de los intereses de los ciudadanos. El segundo se relaciona con la legitimidad que, en su caso, tendría el hecho de dejar en una entidad como el Comité de Acompañamiento, y no en un órgano representativo como el Senado, la decisión de nombrar a los nuevos comisionados. Ambos asuntos están relacionados entre sí, pero

8. Senado de la República. *Op cit*, p.11.

9. *Idem*, p.11.

conviene darles un tratamiento diferenciado, al menos de manera inicial, para llegar a algunas conclusiones con respecto a todo el proceso.

En relación con el primer punto, es verdad que resulta sumamente complicado establecer qué es un resultado óptimo desde el punto de vista social o ciudadano en materia de integración de órganos colegiados, o qué integración del pleno es más o menos óptima en función de los comisionados que finalmente se eligieron. Pero en el caso que nos ocupa nos encontraríamos en un terreno más estable si realizamos un supuesto sencillo: cualquier pleno compuesto por comisionados provenientes de la “lista de los 25” emitida por el Comité de Acompañamiento resultaría mejor (“más óptimo”) que cualquier otra combinación de comisionados en donde al menos uno no proviniese de esa lista.

¿Qué tan razonable es este supuesto? La historia reciente en materia de selección de candidatos a puestos dentro de instituciones con órganos colegiados, realizada por parte de las cámaras tanto federales (de Diputados y de Senadores) como locales, debería hacernos pensar que el supuesto es no solo razonable sino necesario para disminuir los favoritismos partidistas en este tipo de selecciones. Una y otra vez hemos visto cómo muchos de estos candidatos son elegidos más por su cercanía con alguna figura política partidista que por su visión o su trayectoria profesional dentro del ámbito público. De manera que un comité externo como el que acompañó este proceso, integrado por personas de reconocido prestigio y trayectoria en materia de transparencia, tendría la solidez para garantizar que quienes consideraron los perfiles mejor evaluados eran en realidad los candidatos más aptos para integrar el pleno del nuevo órgano garante. Así, asumiendo la razonabilidad del supuesto ya mencionado, se puede afirmar que el resultado fue sub óptimo en la medida en que no todos los comisionados elegidos provinieron de la lista de los 25 candidatos mejor evaluados entregada por el Comité de Acompañamiento al Senado: uno de ellos no estaba en ella.

Ahora bien, si extrapolamos tanto el supuesto referido como la conclusión anterior, ¿significa ello que debería ser un órgano externo,

como el Comité de Acompañamiento, el que decidiera *por completo* la integración final de comisionados del nuevo órgano garante? Esta pregunta está directamente conectada con el segundo aspecto mencionado más arriba en relación con la legitimidad de entidades como el comité para tomar decisiones de carácter público. Para empezar habría que decir que la libertad de elegir comisionados por parte del Comité de Acompañamiento —o algún otro órgano parecido— solo sería posible a partir del aval del Senado, con la votación mayoritaria de los senadores reunidos en el pleno de la cámara alta para aprobar las propuestas que les hiciese el comité. Porque es el Senado, y no el comité, el órgano que tiene la facultad para realizar los nombramientos de acuerdo con la reforma constitucional.

Pero asumiendo que los senadores se hubiesen comprometido a votar, de manera previa al inicio del proceso y sin mayor trámite, a favor del pleno elegido por el comité, ¿sería esto un escenario deseable para seleccionar a los comisionados? No estoy preparado para contestar afirmativamente a esta pregunta. Si bien es cierto que la historia reciente nos indica que los resultados a los que se ha llegado a partir de las votaciones de los representantes populares no han sido positivos, eso no significa que delegar por completo la capacidad de decisión a un órgano externo al Senado sea la mejor solución. Por más ilustre que resulte un órgano externo en función del prestigio de sus miembros, este carecería de un elemento fundamental en toda democracia: la representación popular a partir del voto ciudadano. Son los senadores quienes tienen ese vínculo esencial, al menos de manera formal, con el pueblo representado en uno de los poderes del estado, en este caso el Legislativo, y por tanto son los senadores quienes se constituyen en sus representantes legítimos.

Además, renunciar a esta capacidad de representación eliminaría otro elemento clave que proporciona un órgano representativo: el debate parlamentario. Y si bien es cierto que este no se ha dado de manera plena en nombramientos como el que nos ocupa, ello no quiere decir que habría que cancelarlo por completo al delegar en un órgano

externo la decisión final de integrar, como lo considerase pertinente, un pleno como el del nuevo órgano garante. De manera que la función del debate parlamentario, junto con la facultad representativa de los legisladores, permitiría afirmar que el procesamiento de la decisión final de los nombramientos, independientemente de las novedades que se introduzcan a este, debe pasar por la aduana de discusión del Senado.

Ahora bien, no se puede soslayar lo que ya ha sido comentado, en el sentido de que los intereses partidistas acaban irremediablemente apoderándose del debate parlamentario y produciendo, las más de las veces en la historia mexicana reciente, resultados sub óptimos para el ciudadano. Ante esta situación, ¿qué se puede proponer para lograr resultados más positivos que los que se obtuvieron en el reciente proceso de selección de comisionados, sin que por ello el Senado renuncie por completo a su capacidad de deliberación y de decisión? Quizá una solución pase por un escenario intermedio al que se dio en el Senado. Pienso que la decisión de crear un comité fue acertada, así como la elaboración por parte de este de una lista de candidatos idóneos para ocupar el puesto de comisionado.

Para combinar las virtudes que tanto el comité como el Senado colocarían sobre un proceso decisorio de esta naturaleza —neutralidad y prestigio del primero, deliberación y representatividad del segundo— los acuerdos a los que pudo haber llegado el Senado podrían haberse mejorado con la inclusión de un elemento relativamente simple. Me refiero al compromiso de elegir a los comisionados que estuviesen solo en la lista emitida por el comité. Así, las recomendaciones del comité habrían sido vinculantes solo parcialmente: los senadores podrían haber elegido a quienes estuviesen dentro del listado, pero no a quien quedase fuera de él. De esta manera se respetaría el juicio del comité en cuanto a las valoraciones y evaluaciones realizadas a todos los candidatos inscritos en el proceso. Y se daría al Senado la capacidad de debatir los perfiles más idóneos dentro de un conjunto suficiente de personas que sin duda aportarían, de manera diferenciada, capacidades distintas al pleno del nuevo órgano garante.

Dada la historia reciente de nombramientos controvertidos a los órganos constitucionales autónomos, la experiencia adquirida en la evaluación de aspirantes a comisionados del “nuevo IFAI” bien puede servir de referencia para futuros procesos decisorios. Tomando en cuenta, claro está, los aspectos positivos de esa experiencia y mejorando los elementos que, en cierta manera, restringieron la capacidad del Senado para llegar a una decisión más óptima en términos de los intereses de los ciudadanos. Pero solo la acción organizada de estos lograría, llegado el momento, la presión política suficiente para que los legisladores, del órgano representativo que sea, tomaran en cuenta los elementos que resultan convenientes para que prevalezcan los intereses sociales por encima de los intereses partidistas.

***Sociedad***





# ***Notas en torno a las autodefensas michoacanas***

MARTHA OLIVIA ARIAS VÁZQUEZ\*

*Ya se acabó el tiempo que teníamos que escondernos y correr [...] Como no había justicia para el pueblo, el pueblo levantó las manos y levantó las armas [...] Somos un pueblo cansado de tantas estupideces*

DISCURSO DE JOSÉ MANUEL MIRELES EN CHURUMUCO,  
MICHOCÁN, ENERO DE 2014.

## 1. INTRODUCCIÓN

El 24 de febrero de 2014 había fiesta en varios municipios michoacanos. Se cumplía un año desde “el día que los michoacanos vencieron sus miedos y decidieron dar la batalla”,<sup>1</sup> frase con la que las autodefensas quieren que se recuerde la fecha en que decidieron luchar por su seguridad. Para celebrar, hombres y mujeres, sin ocultar las armas, lo mismo asisten a misa que rinden honores a la bandera, para luego convivir al ritmo de la música de banda y degustar alegremente una tradicional birria. El acto es la viva estampa de la amalgama cultural que caracteriza a los habitantes de región michoacana de Tierra Caliente, en la que se concilia lo religioso con lo profano, lo cívico con lo militar, lo

\* Es profesora de asignatura en el Centro de Formación Humana del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es licenciada en Historia y tiene una maestría en Economía con especialidad en Desarrollo Regional, ambas por la Universidad de Guadalajara. Tiene experiencia profesional en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo social y de prevención social de la violencia.

1. Dalia Martínez. “Autodefensas celebran el día que los michoacanos decidieron dar la batalla a los Caballeros Templarios”, en *Sinembargo.mx*, 25 de febrero de 2014 [DE disponible en: <http://www.sinembargo.mx/25-02-2014/913867>].

legal con lo ilegal, lo festivo con lo solemne. Por algo las autodefensas no encajan en ninguna de las tipologías de grupos armados conocidos hasta ahora en el país.

Las autodefensas se armaron contra el “gobierno alterno del crimen organizado”.<sup>2</sup> La frase es precisa y condensa la realidad que se vive en Tierra Caliente, donde las instituciones fueron sometidas y utilizadas por el narcotráfico. La paradoja de pretender restablecer la legalidad mediante métodos ilegales y supliendo al estado se comprende desde la ineficacia y corrupción de las instituciones para garantizar la seguridad, pero también desde las condiciones socioeconómicas de la región.

Las autodefensas han trastocado los esquemas políticos y sociales, mostrando la necesidad urgente de atender la situación que se vive en Michoacán.<sup>3</sup>

## 2. AUTODEFENSAS: NOTAS PARA UNA DEFINICIÓN

En diversas regiones del país se han dado experiencias de participación de los pobladores en tareas de seguridad, aunque las características de las autodefensas michoacanas no se asemejan a ninguna. No son *policías comunitarias* como las que existen en muchas zonas rurales de México ya que, a diferencia de las autodefensas, cuentan con un soporte normativo que les da legalidad y forman parte de la organización tradicional del gobierno de los pueblos. Tampoco son *guardias blancas* armadas y pagadas para defender intereses de particulares o *guerrillas* que estén enfrentando al gobierno con una orientación ideológica definida y planteamientos políticos de largo alcance. Su ac-

2. Dicho de José Manuel Mireles, líder de un grupo de autodefensas citado en José Gil Olmos. “Seguiremos armados y seremos una piedra en el zapato”, en *Proceso*, núm.1954, México, 12 de abril de 2014.

3. El presente trabajo surge de esa necesidad. Los profesores de la Academia de Contexto Histórico y Social, del Centro de Formación Humana del ITESO, nos planteamos abordar el tema durante el ciclo primavera 2014. Lo que aquí presento está basado en el resultado de ese esfuerzo colectivo.

tuación al margen de la ley no les ha privado de la legitimidad política y social que les permite, hasta ahora, actuar abiertamente. Hasta las autoridades federales les han reconocido legitimidad y han marchado como sus aliados en la recuperación de territorios en manos de los narcotraficantes.<sup>4</sup> Así, tampoco son delincuentes, al menos no en lo general, aunque en lo particular algunos de sus integrantes lo sean.

Tal vez el antecedente más cercano de las autodefensas sea el encabezado por la familia Le Barón, en la comunidad del mismo nombre en Chihuahua, donde un grupo de ciudadanos se enfrentó a los criminales. Pero ese movimiento no trascendió territorialmente.

¿Entonces que son las autodefensas? En general, podríamos decir que son grupos distintos y autónomos entre sí que coincidieron en tiempo y espacio en la decisión de armarse para defenderse de Los Templarios en Michoacán. No existe entre ellos, ni al interior de cada grupo, unidad ideológica o política.

Cada grupo se cohesionan en torno a su líder, casi siempre un personaje carismático que marca las formas, los ritmos y la orientación de la lucha. Muchas acciones solo se comprenden desde la personalidad y los intereses del líder. Por ejemplo, hay grandes diferencias entre el grupo de Ostula, sujeto a la asamblea general de la comunidad, y el de Tepalcatepec, vinculado a Juan José Farías, el “Abuelo”, acusado de pertenecer al *cártel del Milenio*, o el grupo que dirige “el Americano”, a quien acusan de ser templario.<sup>5</sup> La influencia territorial depende de la habilidad de su líder para ganar autoridad más allá de su comunidad.

Las autodefensas nunca han sido una fuerza homogénea pero comparten, eso sí, la cultura rural. Son rancheros en el sentido cultural del término. Son campesinos, pequeños empresarios o antiguos migrantes. Se sostienen económicamente, según sus declaraciones, con recursos

4. Ernesto Martínez Elorriaga. “Ingresan grupos de autodefensas a la cabecera municipal de Tacámbaro”, en *La Jornada*, México, 28 de marzo de 2014, p.7.

5. Verónica Macías. “Edil de Buenavista defiende al Americano”, en *El Economista*, México, 12 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/03/11/edil-buenavista-defiende-americano>].

propios y con las aportaciones de los productores que defienden, así como con las de agrupaciones de emigrantes radicados en Estados Unidos.

El movimiento no se ha planteado objetivos políticos más allá del restablecimiento del “estado de derecho”.<sup>6</sup> No están en contra del gobierno aunque en ocasiones se hayan enfrentado a autoridades municipales y estatales. Sus prácticas no encajan en el marco legal pero se les reconoce legitimidad política y social y se les trata como un interlocutor de peso.<sup>7</sup> Han sido capaces de desarrollar una dinámica social y políticamente aceptada, que se puede denominar como de “paralegal”.<sup>8</sup> Exhiben las limitaciones de la ley para canalizar la participación social que las contradicciones en la región han generado. De allí lo paradójico: las autodefensas reclaman el restablecimiento del estado de derecho utilizando medios que violan ese estado.

Hasta antes del “desarme” lograron presencia en 29 municipios, los de mayor peso económico de la región. Ahora se señalan tres grandes tipos de autodefensas:

- Las autodefensas “genuinas” que se resisten a ser cooptadas.
- Los grupos que optaron por la colaboración abierta con el gobierno.
- Las falsas autodefensas que están ligadas a intereses de grupos de narcotraficantes y adoptan el nombre para poder permanecer en el territorio.

6. El doctor Mireles explica que eso significa tener seguridad pública y justicia. Véase José Gil Olmos. “Michoacán, una paz mediática”, en *Proceso*, núm.1957, México, 4 mayo de 2014.

7. Ni siquiera están definidos los aspectos jurídicos para considerar ilegales sus acciones como autodefensas y castigarles, por eso se ha intentado convertir en delincentes a algunos de ellos, acusándolos de narcotraficantes o asesinos. A la fecha en que esto se terminó de escribir el doctor Mireles, quien intentaba tomar el puerto de Lázaro Cárdenas, fue detenido acusado de portar armas de uso exclusivo del ejército.

8. Se refiere a la capacidad de los grupos de autodefensa de operar de forma paralela a lo legalmente establecido, pero con la capacidad de lograr legitimidad ante la base social a la que representa y ante las instancias políticas y militares con las que mantienen interlocución. Una interesante explicación del concepto se puede encontrar en Rossana Reguillo. “De las violencias: caligrafía y gramática del horror”, en *Desacatos*, CIESAS, núm.40, 2012, septiembre-diciembre.

Se considera que la presencia de templarios “arrepentidos” puede deteriorar la imagen del movimiento. Hasta ahora el grupo de Mireles es el único que, trascendiendo territorial, social y simbólicamente la región, se ha vinculado con actores de envergadura nacional.

### 3. LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA DE LAS AUTODEFENSAS

El surgimiento de las autodefensas fue originado por las circunstancias económicas, políticas y socioculturales particulares. No por casualidad surgen precisamente en los municipios con mayor peso económico y político de Tierra Caliente, región de la que Apatzingán es su centro político y administrativo, pero también bastión de Los Templarios.

#### 3.1 La dimensión económica

Tierra Caliente es un territorio estratégico para los intereses de los narcotraficantes desde la década de los años cincuenta del siglo XX. Desde entonces el narcotráfico era fuerte y se realizaba con la complicidad de los cuerpos policiacos. La región creció precisamente por las actividades ligadas al narcotráfico, según plantea Salvador Maldonado Aranda.<sup>9</sup>

Las actividades del narco se desarrollaron en las fértiles tierras de la región, favorecidas por el aislamiento geográfico y político, así como por la cultura imperante. Hasta las obras de infraestructura que el gobierno federal realizó a mediados del siglo XX para promover la minería y la agricultura fueron aprovechadas por los narcos que, al cobijo de actividades legales, lograron vincularse nacional e internacionalmente. Así convirtieron el puerto de Lázaro Cárdenas en ruta de importación

9. Salvador Maldonado Aranda. “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.74, núm.1, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 2012, enero-marzo, pp. 5-39.

de drogas de Suramérica y de exportación de las producidas en Tierra Caliente, región que llegó a ser considerada la mayor productora de metanfetaminas en el mundo, lo que se fortaleció con la importación de precursores chinos.

Esa pujanza de la región desencadenó la pugna por el control de la plaza, lo que a la larga derivó en una situación de violencia e inseguridad descontrolada. Las micro y pequeñas empresas, que representan 99,5% de las empresas en la región, sufrieron estragos con la extorsión y exigencia de cuotas. Muchas no pudieron sostenerse o lo hicieron a costa del consumidor al que le transferían el pago en el precio final. Los golpes a la producción de aguacate, limón y mango fueron graves. El turismo y el comercio local, formal e informal también fueron afectados. Muchos negocios pasaron al control de los narcos y otros cerraron, aumentando el desempleo.

Las grandes empresas se han sabido mantener a salvo de los criminales, otras, como la minería, son fuente importante de ingresos para los cárteles. Según Simón Sedillo, Los Templarios “están resguardando intereses económicos y políticos transnacionales, minería, madera, agua, energéticos, aguacates, limones; están metidos en todo. Sus acciones son mucho más paramilitares que las de cualquier autodefensa.”<sup>10</sup>

### 3.2 La dimensión cultural

Históricamente, la frontera entre la legalidad y la ilegalidad ha sido desdibujada en Tierra Caliente, donde la población tiene una larga tradición de autogestión de su seguridad. A eso los orillaron el abandono ancestral (territorial y socialmente) del gobierno y lo poco accesible de su geografía. Desde el siglo XIX la autoridad eran los caciques que dominaban sobre vidas y haciendas. Para sostenerse solían armar sus propios cuerpos de seguridad y la única ley valedera era la de las armas. Desde entonces los lugareños han crecido familiarizados con el ellas.

10. Simón Sedillo. “Michoacán, un estado capturado”, en *Variopinto*, núm.20, México, junio de 2014.

Los habitantes de Tierra Caliente son extremadamente religiosos. Históricamente las luchas en la región han estado más ligadas a lo religioso que a lo social. La familia es el referente colectivo por excelencia y en torno a ella construyen su sentido de pertenencia. Se distinguen por el celo con que han defendido su autonomía, forjando una cultura política donde el culto al caudillo adquiere tintes religiosos. Consecuentes, las autodefensas reeditan la tradición bélica de la región, que concibe el poder en referencia al control de un territorio, avanzan recuperando pueblos.

Esos rasgos culturales son compartidos por uno y otro bando enfrentados en la actual crisis. Ambos han sido capaces de encarnar los imaginarios colectivos de Tierra Caliente y han sabido ganar bases sociales importantes. Así, “ser parte de los Templarios era un factor de protección, poder y estatus social”.<sup>11</sup>

### 3.3 La dimensión política

El ensamble entre lo legal y lo ilegal que caracteriza a la región mantenía hasta hace poco un equilibrio que permitía la funcionalidad de las relaciones cotidianas, pero fue roto debido a la actuación descontrolada de los grupos criminales y por una política gubernamental desacertada. Tres acontecimientos destacan en este aspecto:

- El Operativo Conjunto Michoacán, con que comienza la *guerra contra el narcotráfico* en diciembre de 2006, provocó la militarización de Michoacán agravando la situación de inseguridad y violencia contra la población.<sup>12</sup>
- Tres años después ocurrió el *michoacanazo*, en el que se detuvo por lo menos a tres decenas de funcionarios, todos del Partido de

11. Romain Le Cour Grandmaison. *Entender para atender: por una estrategia de Estado en Michoacán*. México Evalúa, México, 2014, p.14 [DE disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/06/Entender-para-atender.pdf>].

12. Para mayor información véase Salvador Maldonado Aranda. *Op. cit.*



la Revolución Democrática (PRD). Aunque casi todos fueron liberados, el golpe a las instituciones michoacanas fue mortal y al parecer Los Templarios juzgaron que los perredistas ya no representaban el poder en la entidad y buscaron apoyos en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para mantener su impunidad.<sup>13</sup>

- Los Templarios modificaron su *modus operandi* e impusieron cuotas por todo a todos. Se metieron con las familias abusando de las mujeres, matando y secuestrando a los hombres. Funcionarios de todos los niveles estaban de alguna manera involucrados con los grupos delictivos.<sup>14</sup>

#### 4. LOS PRINCIPALES ACTORES

Existen grupos y personajes que son clave, además de las autodefensas, en el escenario de crisis que se vive Michoacán. A continuación se enlistan los principales.

##### 4.1 El antagonista principal: los Caballeros Templarios

El antecedente de los Caballeros Templarios fue el cártel de los Valencia o Cártel del Milenio, destacados en el negocio de las metanfetaminas, que fueron desplazados por La Familia y de cuya reestructuración surgieron los Caballeros Templarios. Cuando aparecieron las autodefensas estos dominaban 27 municipios en los que tenían controlada a la policía.<sup>15</sup>

13. Véase José Gil Olmos. “Narcopolítica michoacana”, en *Proceso*, México, 29 de enero de 2014. En los días en que esto se escribió un hijo del gobernador Fausto Vallejo fue acusado de lo mismo y en medio del escándalo el mandatario renunció a la gubernatura.

14. Véase la entrevista que el doctor Mireles concedió a la empresa de noticias *Subversiones*, difundida en su canal de YouTube en la dirección: <http://www.youtube.com/watch?v=JR6zUIX7QYU>

15. MiMorelia.com. “Crimen organizado dominaba por completo seguridad en Tierra Caliente de Michoacán”, en *Visión Informativa*, 30 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://visioninformativa.wordpress.com/2014/03/30/crimen-organizado-dominaba-por-completo-seguridad-en-tierra-caliente-de-michoacan/>].

Los Caballeros Templarios cuentan con una importante base social atraída por la combinación del discurso religioso de Nazario Moreno y el de connotaciones sociales de Servando Gómez. Ellos inauguraron un nuevo estilo delincencial.<sup>16</sup>

## 4.2. El gobierno federal

Desde el Operativo Conjunto Michoacán, el gobierno federal ha estado presente minando la soberanía de la entidad. Luego, ante el fracaso militar —los templarios mantuvieron el control de Apatzingán a pesar de ubicarse allí el Cuartel General de la Zona Militar número 43 y el 51 Batallón de Infantería— designa a un comisionado (Alfredo Castillo Cervantes), quien suplantó al gobierno local debilitándolo aún más.

Según Romain Le Cour Grandmaison la política del comisionado ha sido ambivalente, impulsada al parecer por objetivos de corto plazo y respondiendo al criterio “amigo-enemigo”.<sup>17</sup> Tolera pero persigue de manera selectiva a miembros de las autodefensas. Publica presuntos expedientes penales de los líderes, pero deja que mantengan armas exclusivas de uso del ejército. Por ejemplo, el registro de armas (unas 6,000 de quizá 20,000 posibles) denota que solo una parte de los aludidos está respondiendo al ultimátum del gobierno. Pero eso ha bastado para que se difunda la ilusión de la vuelta a la legalidad.

Al parecer no pretende desaparecer al narcotráfico, solo quiere controlarlo y las autodefensas “cooptadas” pueden ser el instrumento más eficaz para esto.

La presión de las próximas elecciones definirá algunas tendencias en un futuro corto.

16. Más información sobre estas peculiaridades de los dirigentes templarios en: Guillermo Valdés Castellanos. “El nacimiento de un ejército criminal”, en *Nexos*, México, 1 de septiembre de 2013.

17. Romain Le Cour Grandmaison. *Op. cit.*, p.9.

### 4.3 El gobierno del estado

Representado por un personaje que se muestra incapaz de resolver la situación, Fausto Vallejo Figueroa llega al gobierno en medio de acusaciones de compromisos con grupos criminales.<sup>18</sup> A diferencia del comisionado para la seguridad, el gobierno local mantiene la postura de que se debe castigar sin concesiones a los grupos de autodefensas.<sup>19</sup>

El Congreso local se ha mantenido al margen. Creemos que su actuación no ha sido relevante.

### 4.4 Los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales se han mantenido pasivos ya sea por negligencia, por incapacidad o porque están coludidos con los narcotraficantes.<sup>20</sup> La fórmula para mantenerlos inmóviles parece ser “plata o plomo”. Algunos están acusados de pertenecer a algún cártel.<sup>21</sup>

### 4.5 Los partidos políticos

Están allí, pero inmóviles en el escenario. Lo más relevante de la actuación de los partidos políticos es la pugna entre el PAN y el PRI en las elecciones pasadas. El PRD, en el centro del escándalo hasta la alternancia con el PRI, ahora parece estar ausente. El sistema de partidos en la entidad está totalmente rebasado y ya no es un referente para

18. A la fecha en que se escribió este artículo el gobernador Fausto Vallejo había renunciado al gobierno argumentando problemas de salud. Hay la sospecha de que en el fondo de la renuncia está: su marginalidad política, particularmente respecto de las autodefensas (gobierna el comisionado), y los presuntos vínculos con los narcos de su antiguo secretario de Gobierno y de uno de sus hijos.

19. Más información sobre las contradicciones entre el gobierno federal y el local en Salvador Maldonado Aranda. “El futuro de las autodefensas michoacanas”, en *Nexos*, México, abril de 2014, y en Salvador Maldonado Aranda. “Michoacán y las autodefensas ¿cómo llegas aquí?”, en *Nexos*, Blog de la redacción, México, 14 de enero, de 2014.

20. Romain Le Cour Grandmaison. *Op. cit.*, p.9.

21. En la celebración del primer aniversario de las autodefensas, Estalisnao Beltrán declara que sigue pendiente la investigación judicial de los presidentes de Aguililla y de Tepalcatepec, a quienes ellos acusan de nexos con el narco. Véase Dalia Martínez. *Op. cit.*

la construcción de la gobernabilidad, la que debe buscarse al margen de ellos.<sup>22</sup>

#### 4.6. Los empresarios

“Que me dejen trabajar en paz y yo pago cuota”, parece la declaración de postura de los empresarios. Algunos de los grandes, ligados a la industria, a la minería y a la agricultura de exportación, han tenido que colaborar económicamente con las redes criminales.<sup>23</sup>

Destacan los intereses de empresarios de origen chino, quienes compran mineral extraído y sacado de manera ilegal por los narcos, quienes pasaban la aduana sin problemas. El propio comisionado que la minería ilegal está entre las actividades más redituables de los templarios.<sup>24</sup>

Los empresarios norteamericanos también son relevantes en la región. Buena parte de las empacadoras son de capital estadounidense y su gobierno ha manifestado su interés por intervenir en la situación.

#### 4.7 Los medios de comunicación

El papel de los medios es sin duda importante, aunque hay mucho de mediático en su actuación. Consideramos que exageran situaciones o desinforman sin ofrecer elementos que permitan a la población comprender el fenómeno de la violencia en su contexto más amplio.

#### 4.8 La iglesia católica

La postura de la iglesia católica no es homogénea. Hay dos posturas importantes:

22. Romain Le Cour Grandmaison. *Op. cit.*

23. Salvador Maldonado Aranda. “Michoacán y las autodefensas...”, *op. cit.*

24. Véase Animal Político. “Decomisan barco con 68 mil toneladas de hierro, presumiblemente de los Templarios”, en *Animal Político*, 1 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/05/decomisan-barco-con-68-mil-toneladas-de-hierro-presumiblemente-de-los-templarios/#axzz365wjRzuI>].

- La tradicional que se mantiene al margen de los acontecimientos.
- La que se manifiesta en contra de la delincuencia y de alguna manera a favor de las autodefensas. En este grupo se destaca el obispo de Apatzingán, quien manifestó que la entidad tiene todas las características de un “estado fallido”, incluso acusó a los gobiernos municipales y al estatal de estar sometidos o coludidos con los criminales. El más radical es el cura Gregorio López, alias “Goyo”, también de Apatzingán, quien es un autodefensa en activo.

#### 4.9 Asociaciones de migrantes michoacanos

Los michoacanos que residen en Estados Unidos se sienten involucrados en el conflicto. La mayoría comparte la preocupación por los familiares que viven en Michoacán. Algunos envían recursos a las autodefensas para la compra de víveres y medicinas, así como otros apoyos sociales. Incluso se han atrevido a manifestarse en calles de aquel país en apoyo a las autodefensas.<sup>25</sup>

### 5. LAS PREGUNTAS QUE QUEDAN

Siguen siendo muchas las interrogantes en torno a las autodefensas y el impacto que provocan. Enlistamos algunas:

- ¿Es Michoacán un “estado fallido”? ¿Qué implica eso para la sociedad?
- ¿Cómo está impactando esta experiencia de lucha en otros estados?
- ¿Qué está haciendo la sociedad civil en torno al movimiento?
- ¿Qué riesgos implica, en el contexto específico de la región, la existencia de gente armada y tomando la justicia en propia mano?

25. Véase el documental publicado en el sitio web de CNNExpansión: “Michoacanos que viven en EU apoyan a autodefensas” [DE disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/videos/2014/02/04/michoacanos-que-viven-en-eu-apoyan-a-autodefensas>].

- ¿Cómo puede construirse la gobernabilidad al margen de los partidos políticos y la creciente desconfianza de la sociedad hacia las instancias gubernamentales?
- ¿Las autodefensas lograrán un papel político ahora que se ha modificado la posibilidad de lucha armada?
- ¿Cómo sostendrá el gobierno la ilusión de vuelta a la legalidad y a la normalidad?
- ¿Qué es lo que impide capturar a los cabezas del narco que están plenamente identificados?

## 6. A MANERA DE HIPÓTESIS

Con la información disponible aventuramos las siguientes hipótesis:

- Las autodefensas surgen cuando la delincuencia rompió el equilibrio en la convivencia entre lo legal y lo ilegal e hizo peligrar la integridad de los habitantes promedio, hiriendo su sentido de dignidad y su percepción de seguridad.
- Pretenden establecer condiciones de gobernabilidad, pero parece que la gobernabilidad posible no tiene que ver con el estado de derecho. Más bien se prevé un nuevo pacto, lo que implicaría que el narco siga presente, ya que la estructura económica, política y social en la que está enraizado, cuyos intereses traspasan el ámbito nacional convirtiéndose en un negocio internacional, sigue en pie.
- La emergencia de las autodefensas desconfiguró la estructura política. Aunque entreguen las armas y se “conviertan” en legales, sus acciones cambiaron el sistema de relaciones de poder. Las próximas elecciones estarán marcadas por eso y por la debilidad de los partidos y el descrédito de las presidencias municipales.
- Para garantizar la seguridad no basta con “volver a la normalidad”. Es imprescindible atender a las necesidades de la población y construir una cultura de legalidad.



# ***Autodefensas de Michoacán, en la encrucijada***

JORGE VALDIVIA GARCÍA\*

Tras más de una década de vejaciones, el 24 de febrero de 2013 los habitantes del estado de Michoacán vieron una luz en el horizonte. Ese día hicieron su aparición los denominados grupos de autodefensa ciudadana que, en poco más de un año, lograron arrebatar del control de los miembros del crimen organizado más de una tercera parte del territorio estatal.<sup>1</sup> Su avance parecía irrefrenable hasta que intervino el gobierno federal que, con una serie de acciones políticas, económicas, sociales y en materia de seguridad, paró a las autodefensas y puso en entredicho su continuidad, lo que habitantes de la entidad y emigrados michoacanos ven con recelo.

## 1. GÉNESIS

“La aparición de las autodefensas fue por el aburrimiento de la gente de ser secuestrada, asesinada y despojada de sus bienes”, rememora Pedro,<sup>2</sup> ingeniero agrónomo que vive en una de las principales ciudades

\* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación. Fue editor de las secciones de Negocios (1999–2005) y de Ciudad y Región (2005–2012) en el periódico *Público* (hoy *Milenio Jalisco*). Actualmente es editor en la Oficina de Publicaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. Michoacán está conformado por 113 municipios y para marzo de 2014 las autodefensas controlaban o tenían presencia en alrededor de 30. Véase el cuadro y la gráfica 12.1 y Ernesto Martínez Elorriaga. “Autodefensas arribaron a la cabecera municipal de Tacámbaro, Michoacán”, en *La Jornada en línea*, 27 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/03/27/autodefensas-arribaron-a-la-cabecera-municipal-de-tacambaro-michoacan-6319.html>].
2. Los nombres de los entrevistados se cambiaron y se omiten los apellidos para protegerlos, pues algunos temen represalias por parte de miembros del crimen organizado.



de Michoacán. Fue en Tierra Caliente<sup>3</sup> donde surgieron, la cual “es una zona de Michoacán muy importante que es productora de ganado, de mango, de muchos productos” y en donde

[...] las organizaciones criminales los empiezan a atosigar [a los productores y a los habitantes], cobrándoles cuotas y los que no se dejaban, porque la gente de Tierra Caliente, como de Michoacán, es alebrestada, no es así tan tranquila, no se deja, pues reaccionó y llegó un momento que dijeron que ‘no, preferimos morir a que nos estén matando y estar soportando que nos secuestren a las niñas y que nos las embaracen y que nos las regresen’.

El primer grupo de autodefensas que hizo su aparición —en La Ruana, el 24 de febrero de 2013— lo encabezaba Hipólito Mora. Su objetivo era defender a sus pobladores del accionar del crimen organizado, al amparo de las autoridades locales, en especial del grupo conocido como Los Caballeros Templarios. “La corrupción estaba en todas las partes, pero la más corrompida era la Policía Municipal. Aquí los veíamos en el centro y en las orillas platicando, junto a las camionetas de gente armada de los ‘caballeros templarios’”, mencionó el líder en una entrevista que le hicieron al cumplirse un año del acontecimiento.<sup>4</sup>

“El vacío de autoridad fue llenado por el crimen organizado, en la forma de Los Caballeros Templarios, quienes se volvieron algo así como un gobierno alterno, que cobraba impuestos, e imponía su justicia a sangre y fuego. Sin que la población michoacana tuviera a quién recurrir”, agregó el médico José Manuel Mireles Valverde, fundador de

3. En Michoacán la región conocida como Tierra Caliente se ubica al suroeste de la entidad, en una franja conformada por alrededor de 20 municipios que abarca desde el municipio de Tepalcatepec, con límites con el estado de Jalisco, hasta el municipio de San Lucas, en los límites con el estado de Guerrero, que incluye los tres municipios de la costa michoacana (Coahuayana, Aquila y Lázaro Cárdenas).

4. EFE. “Hipólito Mora hace balance de su movimiento de autodefensas en Michoacán”, en *El Siglo de Torreón*, México, 21 de febrero de 2014 [DE disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/965266.hipolito-mora-hace-balance-de-su-movimiento-de-autodefensas-en-michoacan.html>].

las autodefensas de Tepalcatepec, en un mensaje de felicitación difundido en YouTube con motivo del primer aniversario de lo que calificó como “gobierno alterno” al de los criminales en la región.<sup>5</sup>

La situación llegó a tal grado que incluso las organizaciones criminales intervinieron en la vida económica de Michoacán, controlando empresas y hasta cosechas, recuerda Pedro:

Es decir [le indicaban a los productores] ‘tú no cortas, no vendes, hasta que yo te diga cuánto [me vas a pagar] y de lo que vendas de exportación me tienes que dar un porcentaje de 10, 20, 30%’, siempre dinero, o ‘le vas a vender a tal empaque’ [empacadora], que es por donde se canalizaba también esa [operación]. Se fueron adueñando de empaques, fueron controlando incluso los comités de sanidad vegetal, las juntas de sanidad vegetal, que tenían que expender guías [...] A mí me tocó muy de cerca un caso en que llegaron con un señor al que le dijeron: ‘a partir de ahora te va a costar 5,000 pesos mensuales’. Se puso bravo y [lo amenazaron]: ‘pues te tiramos la huerta’. Y entonces [él les respondió]: ‘no, pues no les pago nada’, y empezaron a derribar árboles hasta que les dijo: ‘no, pues ya párenle’.

Pedro afirma que incluso las organizaciones criminales lograron manipular los precios de algunos productos, como el limón —que llegó a cotizarse hasta en 75 pesos por kilogramo en México en el primer trimestre de 2014, frente a unos 12 pesos a finales de 2013—, ya que había cítrico suficiente en Michoacán para cubrir la baja de producción que se tuvo en Veracruz, “pero entraron otros personajes haciéndose pasar por autodefensas, que empezaron a controlar el mercado y lo estuvieron controlando y se hicieron muy ricos. Fue artificial el precio ese”.

La inseguridad generada por el accionar del crimen organizado ahuyentó a mucha gente de la entidad, como fue el caso de Norma, quien

5. CNNMéxico. “Mireles celebra el primer aniversario de las autodefensas de Michoacán”, en *CNNMéxico*, 24 de febrero de 2014 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/24/mireles-celebra-el-primero-aniversario-de-las-autodefensas-de-michoacan>].

trabaja en Guadalajara e iba “unas seis veces al año, mínimo”, a su tierra, pero dejó de acudir “porque cada vez era más inseguro”.

Incluso el escenario se les complicó a las grandes empresas y hubo problemas de desabasto, recuerda Pedro: “Sí. Nos tocó algún tiempo no poder comprar un producto, por ejemplo naranjadas [...] [que dejaron de surtir desde otras partes del país porque les salía] muy caro pagar entrar a Michoacán”.

## 2. PUNTO DE INFLEXIÓN

En diciembre de 2013 Norma empezó a viajar de nuevo a Michoacán. Habían transcurrido diez meses desde que empezaron a actuar las autodefensas y fue a pasar Navidad con sus parientes. Para entonces los grupos de civiles armados tenían presencia en una veintena de municipios y el panorama había cambiado. “Ya, poco a poco, las cosas son seguras”.

En los municipios donde los civiles recurrieron a las armas para enfrentar a los grupos criminales las autodefensas colocaron retenes y barricadas, además de que establecieron rondines, para vigilar quién entraba y salía de las poblaciones y hacer frente a las incursiones de los criminales expulsados que intentaban recuperar los poblados perdidos.

Trascurridos seis meses desde que volvió a viajar con regularidad a su tierra, Norma hace un balance de la actuación de las autodefensas y asegura que “el resultado [...] para la gente ha sido positivo”. Su conformación “fue un hecho saludable en la vida social y política del estado; sembró esperanzas de un movimiento genuino para resolver la situación que motivó su aparición”, indica Daniel, quien vive en Uruapan. Las autodefensas “estimularon a las poblaciones importantes a defenderse” y gracias a ellas disminuyó el cobro de cuotas y los secuestros “en los municipios favorecidos y que lograron mantener la autodefensa y su organización interna”, agrega Pedro.

**GRÁFICA 12.1 MUNICIPIOS DE MICHOACÁN CON PRESENCIA DE GRUPOS DE AUTODEFENSA**



Fuente: elaboración propia con base en información publicada en distintos diarios.

Sin embargo, para que la situación mejore más, Norma estima que es necesario que las autodefensas expandan su radio de acción, en especial a las grandes ciudades: “No han llegado a las cabeceras municipales, no han llegado a Morelia, no han llegado a Uruapan [...] No han llegado o no los han dejado entrar. A Uruapan ya llegaron las autodefensas pero no las dejaron entrar, y eso es un problema, pues mucha gente civil quiere eso [a las autodefensas]”.

**CUADRO 12.1 MUNICIPIOS BAJO EL CONTROL O CON PRESENCIA DE GRUPOS DE AUTODEFENSA**

Municipio	Habitantes*	Superficie (km <sup>2</sup> )
Aguililla	16,214	1,397
Apatzingán	123,649	1,640
Aguila	23,536	2,264
Ario	34,848	695
Arteaga	21,790	3,435
Buenavista	42,234	922
Coahuayana	14,136	366
Cotija	19,644	506
Coalcomán	17,615	2,826
Cherán	18,141	222
Chilchota	36,293	305
Chinicuila	5,271	1,022
Churumuco	14,366	1,109
Huetamo	41,937	2,057
La Huacana	32,757	1,952
Lázaro Cárdenas	178,817	1,150
Los Reyes	64,141	481
Múgica	44,963	378
Nuevo Parangaricutiro	18,834	235
Paracho	34,721	244
Parácuaro	25,343	503
Pátzcuaro	87,794	439
Peribán	25,296	332
Salvador Escalante	45,217	488
Tancítaro	29,414	714
Taretán	13,558	185
Tepalcatepec	22,987	798
Tingambato	13,950	190
Tingüindín	13,511	173
Tocumbo	11,504	504
Tumbiscatío	7,890	2,062
Turicato	31,877	1,546
Yurécuaro	29,995	174
Ziracuaretiro	15,222	160
<b>Total</b>	<b>1,177,465</b>	<b>31,474</b>
Porcentaje del total estatal	27.06%	53.71%
Total estatal	4,351,037	58,599

\* Cifras al año 2010.

Fuente: elaboración propia con base en información del Inegi [DE disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/>], del Sistema Nacional de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación [<http://www.snim.rami.gob.mx>] y diversas publicaciones consultadas.

### 3. ¿EL PRINCIPIO DEL FIN?

La posibilidad de que las autodefensas amplíen su accionar es difícil, en especial desde que el gobierno estatal y federal cambiaron su postura, dejando de verlas como un aliado y se anunciaron una serie de acciones para recuperar el control en Michoacán.

El 13 de enero de 2014 el entonces gobernador de Michoacán, Fausto Vallejo, y el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, firmaron un acuerdo de coordinación para que el gobierno federal brindase “apoyo temporal en materia de seguridad pública a dicho Estado, a fin de restablecer la seguridad y el orden públicos”.<sup>6</sup> En el acto, realizado en Morelia, el funcionario federal conminó a los grupos de autodefensa para que regresaran “a sus lugares de origen y se reincorporen a sus actividades cotidianas”, y afirmó que la seguridad de sus comunidades estaría plenamente asegurada a cargo de las instituciones establecidas para ello.<sup>7</sup> Al día siguiente fuerzas federales comenzaron con operativos para asumir el control de la seguridad pública en 27 municipios de la zona sur del estado, con especial énfasis en Tierra Caliente.

El 15 de enero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”,<sup>8</sup> como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Como titular de la comisión se nombró a Alfredo Castillo Cervantes —quien estaba al frente de la Procuraduría Federal del Consumidor— con amplios poderes para coordinar las acciones de “todas las autoridades federales para el restablecimiento del orden y la seguridad en el Estado de Mi-

6. Enrique Peña Nieto. “Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de enero de 2014, p.1.

7. CNNMéxico. “Gobernación pide a las autodefensas dejar la seguridad en manos del Estado”, en *CNNMéxico*, México, 13 de enero de 2014 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/13/vallejo-y-osorio-chong-firman-un-acuerdo-para-la-seguridad-en-michoacan>].

8. Enrique Peña Nieto. *Op. cit.*

choacán y su desarrollo integral, bajo un enfoque amplio que abarque los aspectos políticos, sociales, económicos y de seguridad pública de dicha entidad federativa”.<sup>9</sup>

En tanto, el 4 de febrero de 2014 el presidente Enrique Peña Nieto presentó en Morelia el Plan Michoacán, que contempla 117 obras y 133 acciones en cinco ejes: economía familiar y empleo; educación para la productividad y patrimonio cultural; infraestructura moderna y vivienda digna; salud y seguridad social; desarrollo social y sustentabilidad. El objetivo marcado fue el de restablecer las bases del desarrollo integral en el estado, a través del trabajo coordinado y articulado entre las dependencias federales, para lo cual se asignó una bolsa de 45,500 millones de pesos.<sup>10</sup>

A la par hubo una renovación de las autoridades locales. El 19 de junio el gobernador Fausto Vallejo presentó su renuncia al cargo por motivos de “salud”<sup>11</sup> y fue nombrado en su lugar Salvador Jara Guerrero, quien a su vez designó a Carlos Hugo Castellanos como nuevo secretario de Gobierno, el cual solicitó la renuncia a varios funcionarios del gabinete del anterior mandatario estatal.

Previamente, el 14 de abril, Alfredo Castillo sostuvo una reunión con líderes de grupos de autodefensa con los que llegó a 11 acuerdos —con el fin primordial de lograr su desmovilización— entre los que están:<sup>12</sup>

- Que los pobladores que así lo desearan se podrían unir a la nueva Policía Rural Estatal, para así poder brindar seguridad a sus comunidades de manera legal.

9. *Ibid.*, p.2.

10. Para mayores detalles véase la página en la Internet del plan: <http://www.presidencia.gob.mx/PlanMichoacan/>

11. Tras 28 meses en el cargo, Fausto Vallejo renunció en medio de acusaciones de que tanto él como uno de sus hijos y su secretario de Gobierno, Jesús Reyna García, tenían vínculos con el narcotráfico. Este último fue detenido por autoridades federales en marzo de 2014 por presuntamente estar involucrado con la delincuencia organizada.

12. David Vicenteño y Miguel García. “Pactan disolución de autodefensas; el 10 de mayo comienza el desarme”, en *Excelsior*, México, 14 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/14/954081>].

- Que este nuevo cuerpo de policía debería estar conformado a más tardar el 11 de mayo de 2014 y que la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán se haría cargo de reclutar y capacitar al personal.
- Una ampliación al plazo del proceso de inscripción para integrarse a los Cuerpos de Defensa Rurales, dependientes de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).
- Que el gobierno federal, el estatal y los grupos de autodefensas seguirían trabajando de forma conjunta hasta el 10 de mayo de 2014.
- Que los grupos de autodefensa tenían hasta el 10 de mayo para registrar sus armas ante la Sedena.
- Que la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral del Estado de Michoacán se comprometía a gestionar programas de carácter social, así como apoyos para viudas y huérfanos del conflicto de seguridad en el estado.
- Un compromiso por parte de la comisión para realizar las gestiones necesarias para el traslado al Penal de Apatzingán de los integrantes de las autodefensas que hubiesen sido procesados o detenidos por portación de armas.
- Garantía de un proceso conforme a derecho para todos los miembros de los grupos de autodefensa enjuiciados por otros delitos graves.
- Que la comisión se comprometía a generar las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física de los líderes de las autodefensas.

Tras el encuentro Alfredo Castillo anunció que a partir del 11 de mayo los integrantes de las autodefensas que no acatasen los acuerdos podrían ser detenidos y consignados ante los tribunales correspondientes. En tanto, líderes de los grupos aludidos aclararon que la desmovilización de sus integrantes dependería de que el gobierno federal cumpliera con los compromisos pactados —como el que previo al desarme se limpiase a la entidad del crimen organizado— y que el desarme acordado solo incluía entregar al gobierno federal las armas de grueso



calibre, lanzagranadas, lanzacohetes y granadas de fragmentación.<sup>13</sup> “Ya acordamos, avalamos y lo votamos, se votó por unanimidad. El día que yo rezongue es porque uno de esos puntos no se está cumpliendo”, dijo al respecto José Manuel Mireles, quien previamente se había negado al desarme por considerar que esto los dejaba desprotegidos ante los grupos de la delincuencia organizada que operan en la entidad.<sup>14</sup>

El 12 de mayo Alfredo Castillo informó que dos días antes se tomó protesta a los primeros integrantes de la fuerza rural estatal; que estos habían comenzado labores en los municipios de Tepalcatepec y Buena Vista; que el día previo se comenzó con el retiro de 122 barricadas que los grupos comunitarios habían establecido como puntos de revisión en colaboración con fuerzas federales; que avanzaba en forma exitosa el proceso de desmovilización, registro y desarme, y que a esa fecha sumaban 7,868 las armas registradas, de las que 5,868 eran de uso exclusivo del ejército y 2,280 de los calibres permitidos, pero aclaró que los permisos que se estaban expidiendo para estas últimas eran solo para la posesión, es decir para tener en el domicilio de las personas, pero no para la portación, por lo que todo civil que transitase “armado en las vías de comunicación del estado será detenido”.<sup>15</sup>

Y cumplió con su palabra. El 27 de junio fuerzas federales y estatales detuvieron a unas 80 personas en el municipio de Lázaro Cárdenas. Entre ellas estaba José Manuel Mireles. Se les acusó de violar la Ley general de armas de fuego y explosivos. En el caso del líder de las autodefensas, al que se envió al Centro Federal de Readaptación Social 11 en Sonora, también se le acusó de delitos contra la salud. Sin embargo,

13. Proceso. “Pactan plazo para desarme de autodefensas en Michoacán”, en *Informe Rojo.com*, 14 de abril de 2014 [DE disponible en: [http://www.informerojo.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79382:pactan-plazo-para-desarme-de-autodefensas-en-michoacan&catid=106:nacional&Itemid=572](http://www.informerojo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=79382:pactan-plazo-para-desarme-de-autodefensas-en-michoacan&catid=106:nacional&Itemid=572)].

14. *Excelsior*. *Op. cit.*

15. Secretaría de Gobernación. “Mensaje a medios del Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán, Alfredo Castillo Cervantes”, comunicado de prensa, México, 12 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/mensaje-a-medios-del-comisionado-para-la-seguridad-y-el-desarrollo-integral-de-michoacan-alfredo-castillo-cervantes-2/>].

la abogada Talía Vázquez, defensora de Mireles, aseguró que la droga que dicen que traía este (cuatro bolsas de mariguana y una de cocaína) fue sembrada y que “la única arma que portaba durante su arresto era una ‘pata de pollo’, pues fue capturado cuando salía de un restaurante en Michoacán”.<sup>16</sup>

### 3. TRIUNFALISMO Y EXPECTACIÓN

Al cumplirse seis meses de la intervención en Michoacán el balance del gobierno federal era optimista. El 30 de junio, en una gira de trabajo por la entidad, el presidente Enrique Peña dijo que además de

[...] dedicar esfuerzos a la seguridad pública, que sin duda era la mayor preocupación de los michoacanos [...] [se trabaja] en otros frentes: en la reactivación económica, en el desarrollo del campo, en el desarrollo social del estado de Michoacán, en el apoyo a las actividades recreativas, deportivas, culturales y educativas que estamos llevando a cabo.<sup>17</sup>

En tanto, Gerardo Ruiz Esparza, secretario de Comunicaciones y Transportes, indicó que estaba en marcha una inversión de 11,000 millones de pesos en obras para Michoacán y Alfredo Castillo mencionó que ya se trabajaba en la segunda etapa del plan integral para la entidad, la cual consiste en el fortalecimiento de las instituciones; que estaban en marcha 184 de las 250 acciones contempladas, y que de las más de

16. Milenio. “En video, Mireles acusa maltratos en detención”, en *Milenio Digital*, México, 30 de junio de 2014 [DE disponible en: [http://www.milenio.com/policia/video\\_Mireles\\_maltrato-maltrato\\_en\\_detencion\\_de\\_Mireles-detencion\\_Mireles-armas\\_drogas\\_Mireles-detienen\\_a\\_Mireles-autodefensas\\_Mireles\\_Castillo\\_o\\_326967424.html](http://www.milenio.com/policia/video_Mireles_maltrato-maltrato_en_detencion_de_Mireles-detencion_Mireles-armas_drogas_Mireles-detienen_a_Mireles-autodefensas_Mireles_Castillo_o_326967424.html)].

17. Presidencia de la República. “Reafirma el Presidente Peña Nieto el compromiso del Gobierno de la República de trabajar en coordinación con la autoridad estatal de Michoacán”, comunicado de prensa, México, 30 de junio de 2014.

cinco mil solicitudes recibidas para formar parte de la Policía Rural, 2,008 habían sido aprobadas, 873 personas habían sido dadas de alta y que 694 estaban en fase de capacitación.<sup>18</sup> “Tenemos un avance sustancial, faltan aún problemas por atender, pero vamos por el camino correcto y en este sentido, con su liderazgo [del presidente] y el del gobernador [Salvador] Jara, Michoacán va un paso adelante”, presumió el comisionado.<sup>19</sup>

Esta visión no es compartida por los entrevistados. Al respecto de la actuación del gobierno federal en Michoacán, Norma dice que “la realidad es que no está funcionado, es nada más una llamarada de petate, una pincelada para que la gente diga, ‘ah, sí se está haciendo algo’ [...] Es para tratar de salir limpio, la verdad es que este vocero [el comisionado] no ha servido para nada”.

En un tono similar se expresa Daniel, quien indica que

Fue muy sospechosa la intervención del gobierno federal; no lo movió la presencia de los narcotraficantes y de los criminales organizados que han estado ahí por años asolando a la población; lo que parece haberlo preocupado fue la presencia de los autodefensas, ya que lo exhibió como omiso o cómplice. La presencia del gobierno vino a favorecer al crimen organizado, pues los autodefensas tuvieron que cambiar su estrategia de combate a los templarios, que les venía dando buenos resultados.

Pedro considera que solo 10% de lo prometido por el Ejecutivo ha cristalizado y beneficiado a la entidad. Pone como ejemplo los 45,500 millones de pesos “en inversiones anunciados por el gobierno federal, no los veo”.

18. *Idem.*

19. Ángel Cabrera. “Aprueban dos mil solicitudes para la guardia rural en Michoacán”, en *24 Horas*, 30 de junio de 2014 [DE disponible en: <http://www.24-horas.mx/aprueban-dos-mil-solicitudes-para-la-guardia-rural-en-michoacan/>].

Aunque considera insuficientes los resultados obtenidos, Héctor Ceballos Garibay, sociólogo, ensayista e investigador independiente que vive en Uruapan, evalúa como “acertadas la mayoría de las medidas tomadas por el actual gabinete de Seguridad”,<sup>20</sup> en especial en lo que se refiere a

Acompañar con apoyo logístico y de inteligencia militar el avance de los autodefensas por el territorio michoacano, retroalimentándose y respaldándose mutuamente a fin de lograr su objetivo: liquidar el poder de los Templarios y encarcelar a sus líderes [...] Privilegiar la ruta de legalización, reglamentación de las armas y capacitación de los comunitarios, mediante la creación de la Policía Rural, en vez de pretender confrontarse con ellos y tratar de desarmarlos, lo que hubiera provocado una ruptura en sus tareas de cooperación y probablemente una masacre de civiles [...] Nombrar un Comisionado Federal encargado de una estrategia integral de desarrollo, cuyo eje vertebral fuera la reconstrucción del tejido social a través de una inversión millonaria en educación, deporte, cultura, salud, infraestructura y creación de empleos.<sup>21</sup>

En lo que se refiere al desarme de las autodefensas, Norma y Pedro lo catalogan como “totalmente ilógico” y “un absurdo total”, respectivamente, pues afirman que el gobierno federal no cumplió con su parte de limpiar el estado de grupos del crimen organizado, por lo que, asegura ella, “en cuanto se desarmen se los van a echar”. Además dice que “la realidad es que la gente que vive ahí [en las pequeñas poblaciones de Michoacán] sigue fiel a eso porque le está funcionando y no van a dejar las armas nomás porque el gobierno diga”.

20. Héctor Ceballos Garibay. “Michoacán: una luz entre tinieblas”, en *El Gráfico*, Uruapan, 29 de junio de 2014.

21. *Idem*.

En lo que respecta a la Policía Rural ninguno considera que sea un remedio efectivo, pues dicen que no hay garantía de que no la vayan a infiltrar exmaleantes, como sucedió con los cuerpos policiacos previamente.

“Si la institucionalidad fuera la solución, Michoacán no habría llegado a donde está”, explica Daniel, y añade que el estado “está donde está porque la institucionalidad establecida para ejercer el estado de derecho no funcionó por diversas causas: corrupción, complicidad, fue comprada, atemorizada, etcétera. Por esas mismas razones puede volver a ser inoperante la nueva institucionalidad con un nombre distinto”.

En lo que todos los entrevistados están de acuerdo es en que no esperan una mejora real en la situación en Michoacán en el corto plazo, debido principalmente a que “no se ven acciones genuinas de una estrategia clara para terminar con la lacra de [la] violencia y criminalidad organizada”, explica Daniel.

Los tres entrevistados también concuerdan en que las autodefensas son necesarias para apoyar el restablecimiento de la paz en Michoacán e incluso que seguirán vivas como una expresión ciudadana que “aflorará a pesar del gobierno si este continúa en su papel omiso o cómplice”, agrega Daniel.

Norma va más allá: “Necesita haber un cambio [si no] esto se va a comer al país poco a poco, la realidad es que [la insatisfacción] está en todos los estados de la república, pero debe empezar por alguien hartándose para que detone”.

Es cierto que la tierra mexicana es fértil para que florezca el ejemplo michoacano. Prácticamente en todo el país hay poblados e incluso regiones controladas por delincuentes, donde la gente no hace nada por temor a las represalias, pero que no por ello pierde la esperanza de poder deshacerse de este flagelo. Como muestra un botón: al municipio de Noria de Ángeles, Zacatecas, llegaron Los Zetas hace unos tres años y desde entonces roban y extorsionan a sus pobladores, “desapareciendo” a quienes no cumplen con sus mandatos, según relata Leticia,

quien tiene una casa en la cabecera municipal, pero a la que evita ir por la inseguridad que se vive. Explica que los policías del lugar se hacen de la vista gorda debido a que están comprados o amenazados por los sicarios e incluso algunos colaboran con ellos en retenes que están instalados en las afueras de la ciudad. “La gente tiene mucho miedo”, reconoce la mujer que vive en Guadalajara y no cree que pueda surgir de *motu proprio* una autodefensa en Noria de Ángeles, pero no descarta que los habitantes se sumen en el caso de que un grupo de civiles armados proveniente de otra latitud acudiera en su ayuda para sacar a Los Zetas del municipio, como pasó en Michoacán.

Así las cosas, en caso de que falle la apuesta oficial para resolver el entuerto en Michoacán me sumo al vaticinio de Daniel de que

[...] el ejemplo michoacano será emulado en otras entidades donde exista la misma falta de gobierno y las condiciones de inseguridad pública y violencia criminal; ante ello no faltarán los ciudadanos que se harten y quieran tomar en sus manos el destino de sus vidas y de su patrimonio familiar.

Con las imprevisibles consecuencias que este derrotero pueda tener para el país.



# ***Los retos ante la trata de personas, una construcción de nuestro tiempo***

MARTÍN JUÁREZ GUEVARA\*

## 1. LA COYUNTURA CON RESPECTO AL TEMA DE TRATA DE PERSONAS

La trata de personas en México es un tema que ha adquirido relevancia en los últimos años por la constante información relacionada con liberación de víctimas y la captura de traficantes de personas en contextos de explotación sexual. No obstante, algunos datos cuestionan en mucho la eficacia de la tarea de los operadores de justicia. En 2013 la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) consignó 16 averiguaciones previas, con las cuales logró procesar a 51 personas; 33 hombres y 18 mujeres.<sup>1</sup> Estos son resultados muy limitados si observamos la gravedad del fenómeno. Al analizar algunos datos relativos a lo que sucede en Argentina, por ejemplo, nos damos cuenta de que el fenómeno sigue el mismo patrón de resultados. La Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) de ese país, en su informe 2012, indica que

- Es licenciado y maestro en psicología social. Doctor en antropología social por la Universidad Iberoamericana Santa Fe y especialista en los temas de farmacodependencia y tratamientos de las adicciones, sobre los que ha capacitado a varias organizaciones en América Latina. Actualmente es responsable del programa de trata y tráfico de personas del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ, de la Universidad Iberoamericana Puebla.
- 1. Información obtenida a través de solicitudes de información en Infomex, Dirección de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República (PGR).



realizó 730 investigaciones preliminares,<sup>2</sup> de las que 65% se inició en relación con supuestos de trata de personas para explotación sexual y 26% con un supuesto de trata de personas para explotación laboral. Este informe refiere una disminución en el número de procesamientos para 2011 y otra aún mayor para 2012, a la par de que habla de 50 sentencias condenatorias que llevaron a prisión a 104 personas.<sup>3</sup>

## 2. ¿QUÉ ES LA TRATA DE PERSONAS?

Por trata de personas entendemos un delito conformado por diferentes actividades ilícitas que en conjunto se tipifican como el delito de trata. Para poder esclarecer la trata de personas hay que dividirla en tres partes:

- Primera: el enganche; se refiere a la etapa de captación de las personas con base en una serie de medios comisivos (la amenaza o el uso de la fuerza, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o aprovecharse de una persona para obtener su consentimiento para que otra persona tenga autoridad sobre ella con fines de explotación) a través de los cuales se busca doblegar la voluntad de las víctimas
- Segunda: el traslado; se refiere al traslado, la acogida o la recepción de personas con la intención de aislarlas y someterlas a la voluntad del o los tratantes.
- Tercera: la explotación; es el proceso por el cual el traficante somete a la persona por algún medio para obligarla a realizar actividades que ultrajan su dignidad en beneficio económico de sus captores. Hay varios tipos de explotación: la explotación sexual, la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos, entre algunos más.

2. Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, UFASE. *Informe anual y resumen ejecutivo*, Argentina, 2012 [DE disponible en: [http://www.mpf.gov.ar/docs/Links/Ufase/Informe\\_anual\\_2012\\_UFASE.pdf](http://www.mpf.gov.ar/docs/Links/Ufase/Informe_anual_2012_UFASE.pdf)].

3. *Idem*.

El llamado Protocolo de Palermo es el modelo internacional de la ley que previene, reprime y sanciona la trata de personas; de este documento se derivan las leyes generales de los países firmantes y las leyes de aplicación local. La ley general fue reformada en México en febrero de 2014 con la finalidad de enfatizar los aspectos de protección y atención de las víctimas de trata, en especial de los menores de edad; el objetivo es proteger a toda costa la identidad y la información de los menores de edad; se da un tiempo de espera para la reflexión y estabilización de la víctima antes de la declaración ante las autoridades, situaciones que antes ocasionaban no pocos desistimientos de los denunciantes.

Además, con la reforma se considera que este delito no prescribe en el tiempo y hay un incremento en las penas. Estos ajustes suenan coherentes, pero cuando se habla del refugio y tratamiento de víctimas nos damos cuenta de una falta, no de interés sino de conocimiento en relación con lo que implica el tratamiento y la reinserción de una víctima de trata. Estas víctimas no pueden considerarse de manera igual que las víctimas de violencia doméstica, debido a que la violencia ejercida sobre ellas adquiere una dimensión mucho mayor por el simple hecho de que se afectó su voluntad y dignidad, es decir, la posibilidad de decidir y de desarrollarse como persona.

### 3. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y ECONÓMICO

Este ha adquirido un perfil muy particular con el incremento de notas relacionadas con la explotación sexual infantil y la pornografía infantil. Las ciudades que han sido identificadas con mayor incidencia de trata son: Cancún, Tapachula, Acapulco, Tlaxcala, Veracruz, Puerto Vallarta, Matamoros, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Nogales, Mexicali y Tijuana. Por la cercanía con el tema de la migración irregular la trata de personas tiene un lugar muy significativo en algunas ciudades de la ruta migratoria: Guadalajara, Monterrey, Chihuahua y Hermosillo. En esta ruta de trata de personas Tlaxcala y Puebla son los estados de la

república de los que proceden el mayor número de traficantes de personas, y muchos de estos sitios son lugares de tránsito o permanencia temporal de las mujeres en proceso de tráfico.

Según Moisés Naím<sup>4</sup> estas actividades delictivas globales están trasformando el sistema internacional, invirtiendo las reglas del juego económico, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía internacionales.<sup>5</sup> Todo ello hace una muy buena combinación en países donde las condiciones de vulnerabilidad estructural son mayores y en donde la operación de la justicia es lenta y con pocas herramientas legales. En el caso de países como México, donde existe una ley para prevenir y sancionar la trata de personas, la falta de una cultura de la denuncia es uno de los grandes limitantes que no permiten la aplicación de la justicia y dificulta la integración de los elementos del tipo penal, por lo que se ha dejado en libertad a un gran número de delincuentes que continúan con sus actividades criminales impunemente.

Las condiciones estructurales de nuestros países han propiciado desempleo, pobreza y desigualdad y ello se debe a la reorganización del modelo de trabajo, lo cual, a su vez, transforma las formas de producción, la tecnología y las herramientas de trabajo, la especialización de la mano de obra, el nivel de ingreso de los trabajadores y las formas de contratación. El trabajo responde, en este sentido, no a la necesidad de reproducción de la mano de obra sino única y exclusivamente a la reproducción del capital. En otras palabras, vivimos una transición del “welfare” como un derecho a estar protegido de la sanción del mercado a un “workfare”, a una obligación de trabajar. De modo que el trabajo deja de ser un derecho para convertirse en un deber del ciudadano, que empuja a los pobres hacia un mercado laboral precario e inestable.<sup>6</sup>

4. Moisés Naím. *Ilícito, cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, México, 2005.

5. *Ibidem*, p.20.

6. Fabian Bosoer. “Entrevista con Wacquant”, en *Cuadernos del CENDES*, año 25, núm.67, tercera etapa, 2008, p.126.

Esta precariedad e inestabilidad laboral es solo una expresión del impacto provocado por el patrón de desarrollo, impacto que al mismo tiempo pone en evidencia la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlo, neutralizarlo u obtener beneficios de ellos.<sup>7</sup> La debilidad combinada de la demanda laboral no calificada, el abandono económico y organizacional del núcleo urbano y las deficiencias de la cobertura de la seguridad social dan origen a la economía informal.<sup>8</sup>

#### 4. INFORMALIDAD Y CORRUPCIÓN

Rosinaldo Silva de Sousa<sup>9</sup> señala que las economías informales tienen su origen en una serie de relaciones y contradicciones entre el estado y las redes sociales informales, aunque Hernando de Soto<sup>10</sup> sostiene que lo que ocasiona la informalidad, más que contradicciones entre el estado y las redes sociales informales, es la ineficacia del estado para regular actividades que se han salido de su control.

De la dinámica de la informalidad surge la economía ilícita o delin cuencial. No todas las actividades que reciben el nombre de economía informal son ilícitas, aunque todas ellas tienen en común que se basan en su funcionamiento en redes sociales, en donde prevalecen los lazos de confianza y lazos étnicos, de amistad y parentesco entre personas de origen común.<sup>11</sup> La economía informal difiere de la economía

7. Roberto Pizarro. "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina", en *Estudios estadísticos y prospectivos*, CEPAL / ECLAC, Santiago, p.7.

8. Loïc Wacquant. *Cárceles de la miseria*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p.61. Véanse también: Loïc Wacquant. *Los condenados de la ciudad, gueto, periferias y estado*, Siglo XXI, México, 2007, y Loïc Wacquant. *Las dos caras de un gueto, ensayos sobre marginalización y penalización*, Siglo XXI, México, 2010.

9. Rosinaldo Silva de Sousa. "Narcotráfico y economía ilícita, las redes del crimen organizado", en *Revista de Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, 2004.

10. Hernando De Soto. *Otro sendero: la revolución informal*, Diana, México, 1987.

11. Rosinaldo Silva de Sousa. *Op. cit.*, p.34.

ilícita porque en esta última sus miembros pretenden el dominio de los medios de violencia y construyen una “cultura de la corrupción”.<sup>12</sup>

Para Akhil Gupta el problema no son los actos corruptos sino que la corrupción se ha incorporado a la sociedad como estilo de vida. Esto tiene que ver fundamentalmente con la constante tolerancia de diversas conductas, muchas de ellas son acciones que provienen desde el ámbito educativo familiar. La corrupción se ha vuelto un referente cultural que ha sido adoptado en aspectos de la vida cotidiana por grandes capas de la sociedad, aunque el sentido de lo que es corrupto varía de sociedad en sociedad.<sup>13</sup> La corrupción puede variar dependiendo de sus trayectorias históricas particulares y de las gramáticas específicas de la propia “cultura pública”.

Mucha de la cultura pública de nuestro país está marcada por un conjunto de prácticas de corrupción que generan un ambiente de tolerancia que en la vida cotidiana tiende a convertirse en una “práctica de no ver y de no escuchar”. Este ambiente es el propicio para ocultar ciertas vulnerabilidades de las personas.

Si se considera que la “vulnerabilidad” es la pérdida del control de las circunstancias en las que viven algunas personas y la imposibilidad de dar respuestas a esas condiciones,<sup>14</sup> entonces las personas vulnerables quedan sin recursos para sostenerse en un contexto social y pasan a vivir en ámbitos de abuso, exclusión y violencia.

El único recurso para sobrevivir que les queda a las personas gravemente vulnerables es la venta de su propia voluntad. Estas personas se ubican en contextos donde sus carencias, dificultades y limitaciones

12. Akhil Gupta. “Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state”, en *American Ethnologist*, vol.22, núm.2, American Anthropological Association, Washington, 1995, p.385.

13. *Ibidem*, p.386.

14. Jesús Manuel Macías Medrano. “El significado de la vulnerabilidad social frente a los desastres”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm.4, 1992, pp. 3-9.

adquieran un valor, con lo cual aparece un “mercado de la miseria” que Rodolfo Casillas define como “circuito”:<sup>15</sup>

Un circuito consiste en una serie de parámetros preestablecidos que facilitan el intercambio de mercancías. En ese circuito concurren oferentes y demandantes, entre los cuales nacen y se fortalecen lazos de colaboración y de cierta reciprocidad. De estos lazos dimanán, se nutren, se mantienen activas y se perfeccionan las redes de trata.

El concepto de circuito ayuda a entender la existencia de un “mercado” en donde la vulnerabilidad se convierte en un elemento para el intercambio. No obstante, hace falta un elemento o un conjunto de elementos que nos permitan explicar por qué este mercado no se “delata a sí mismo” y habitualmente se mantiene oculto, como si nadie lo viera.

## 5. TRATA DE PERSONAS Y DERECHOS HUMANOS

El constante reajuste de las actividades ilícitas en el plano global hace evidente la necesidad de adecuar las políticas públicas y la legislación para la procuración de justicia de forma acelerada. Lo mismo tiene que suceder con los sistemas de asistencia, prevención, rehabilitación y reinserción de las víctimas para la gestión de la reparación del daño. Sabemos que los tiempos legislativos no son los tiempos de la conflictiva realidad y que esto lleva a vivir a los afectados procesos de mayor sufrimiento e impunidad, porque las leyes no responden a las demandas del día a día.

El estado mexicano se ha encargado de perseguir delincuentes como lo dicta la ley, no obstante se omite la figura de la víctima, a la cual, si no hay denuncia, se le niega la asistencia. En este sentido, el estado

---

15. Rodolfo Casillas. “Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas”, en Natalia Armijo Canto (comp). *Migración y seguridad: nuevos desafíos en México*, CASEDE, México, 2011, p.55.

falla como responsable de garantizar la seguridad y protección de estas mujeres, niñas y niños. El papel de policía que desempeña el estado se hace cada vez más inoperante en tanto que el perfil del tratante se ajusta cotidianamente y encuentra nuevas herramientas para amenazar, someter y controlar a sus víctimas.

El estado no es un buen referente de seguridad y protección para las personas afectadas por estos ilícitos, al contrario, en la actualidad se tiene una política estatal que por dos lados aumenta y difunde la inseguridad social; por el de la desregulación económica y por el de la restricción de los programas de protección social.<sup>16</sup>

Este estado del arte pretende establecer sustento en la bibliografía para conformar la categoría de circuitos de trata en la zona centro sur de México, que incluye a la ciudad de México y los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla.

## 6. CONCLUSIONES

La información analizada hasta 2014 nos permite establecer algunos retos importantes en el tema de la trata de personas, sobre todo en cuatro ámbitos: investigación, prevención, acceso a la justicia y tratamiento.

En cuanto a la investigación hay que señalar que siguen siendo pocos los trabajos que se producen en contextos académicos. El trabajo académico sobre la trata de personas se ha concentrado en investigaciones locales que enfatizan fundamentalmente aspectos de la ley. El trabajo académico sobre la trata de personas tiende a evolucionar hacia el análisis de los fenómenos transnacionales sobre todo cuando se vincula el tema de la migración irregular y la falta de protección internacional para los migrantes. Además, se ha focalizado sobremanera en el tema de la trata con fines de explotación sexual y ello propicia una sobrevaluación del fenómeno en este contexto, lo cual va en detrimento de

16. Fabian Bosoer. *Op. cit.*, p.126.

los ilícitos de explotación laboral en campos agrícolas, procesamiento de alimentos y la construcción. Es importante mencionar que la financiación de la investigación sobre trata de personas es poca y a pesar de la relevancia social del tema esta área no es considerada prioritaria en los cuerpos académicos. Para poder avanzar en el análisis y ampliar el conocimiento en relación con este fenómeno se requiere incrementar el interés académico por el tema, cambiar la representación negativa que el tema tiene en el contexto académico y reenfocarlo hacia otros tipos de trata.

Las organizaciones de la sociedad civil llaman a multiplicar y fortalecer las experiencias de prevención. Aunque también se reconoce que esas estrategias de prevención tienen que transformarse. Hasta el momento se sostiene la hipótesis de que informar es prevenir, los que hemos visto es que esto trae resultados limitados y poco duraderos. El problema de la trata de personas requiere de procesos de prevención que tengan raíces en contextos comunitarios. El reto en este sentido es que las organizaciones civiles acepten que la verdadera meta en este tema es la transformación de las formas de organización comunitaria, las cuales toleran ciertas conductas ilícitas, reproducen el silencio y el encubrimiento de estos delitos.

En el ámbito de los mecanismos de protección para las víctimas de trata tenemos un gran reto. Se han diseñado mecanismos que hasta el momento han presentado buenos resultados, aunque no para todas las víctimas. La figura del “refugio” se ha constituido como la gran ausente, de la que se sabe muy poco. Se considera que esta debería ser una instancia de resguardo y no de tratamiento y protección. El reto que tenemos en adelante es la construcción de un mayor número de refugios, con un presupuesto asegurado que les permita operar sin problemas y en donde se atienda a las personas afectadas por la trata y las hagan vivir un proceso de reinserción social a la par de la defensa jurídica de su derecho a la justicia.



Sabemos que la gran mayoría de las personas afectadas por la trata no denuncian y que muchas de ellas continúan en contextos de explotación, a los que ven como la opción para librarse de la pobreza, pese al sufrimiento. El reto con esta población en situación de explotación es crear estrategias de “reducción de daño”, a través de equipos de abordaje y escucha que puedan documentar su historia y acompañarlas en el proceso de la denuncia o el tratamiento.

## ***Protestar es un derecho, reprimir es un delito***

EDGAR CORTEZ\*

***La violencia no es un lenguaje pero es una respuesta contra el silencio que impone el poder***

OCTAVIO PAZ.

Ninguna democracia que realmente lo sea puede existir sin garantizar el derecho a la protesta. Si la ciudadanía y sus derechos humanos no son el centro, lo que existe de hecho es una dictadura disfrazada de democracia.

“Protestar es un derecho, reprimir es un delito” fue el título de una campaña ideada, diseñada y difundida por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos en 2008.<sup>1</sup> Esta campaña se fundamentó en un informe que daba cuenta de 60 casos donde se criminalizaba la protesta de grupos concretos que cuestionaban y resistían decisiones políticas o económicas que se les imponían.

El nombre de la campaña sintetizaba los dilemas. ¿La protesta es un derecho o simple descontento social mal encauzado? ¿El uso de la fuerza contra esas manifestaciones es legítimo y necesario o es represión injustificada?

\* Es investigador del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. Fue secretario ejecutivo de la Red Todos los Derechos para Todas y Todos (2004-2010) y director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (1998-2004).

1. La campaña se puede consultar en la dirección electrónica: [http://www.redtdt.org.mx/d\\_campanas/protestar\\_es\\_un\\_derecho/protestar\\_es\\_un\\_derecho.php](http://www.redtdt.org.mx/d_campanas/protestar_es_un_derecho/protestar_es_un_derecho.php), consultada el 28 de mayo de 2014.

Se podría pensar que luego de campañas como la mencionada, que denuncian la arbitrariedad y los excesos del estado, la criminalización se ha atemperado; pero lamentablemente no es así y en la actualidad aparecen renovados intentos para criminalizar aún más a las personas y a grupos que hacen patente su inconformidad con el estado actual de la realidad. De lo anterior da cuenta el documento *Control del espacio público. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*,<sup>2</sup> elaborado y presentado por un conjunto de organizaciones civiles agrupadas en el Frente por la Libertad de Expresión y Protesta Social.

## 1. ¿QUÉ ES LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL?

La criminalización de la protesta social tiene historia en México. En 1968, durante la represión contra el movimiento estudiantil se acusó a sus dirigentes del delito de disolución social, tipificado entonces en el artículo 145 y 145 bis del Código Penal Federal; es decir, fue una herramienta para criminalizar, mediante acusaciones penales, a un movimiento estudiantil legítimo.

Luego vino el avasallamiento de los grupos armados durante la década de los setenta y ochenta del siglo XX, época durante la cual fueron desaparecidos y ejecutados extrajudicialmente cientos de personas, crímenes que se intentaron justificar argumentando que se trataba de delincuentes. Recientemente encontramos hechos como la represión contra los pobladores de Atenco en el Estado de México, el 3 de mayo de 2006, la represión sucedida el 1 de diciembre de 2012, y la historia continúa hasta nuestros días.

Podemos decir en principio que la criminalización de la protesta es una estrategia política y mediática del estado, que presenta como

2. Frente por la libertad de expresión y protesta social. *Control del espacio público. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*, IMDHD, México, 2014, abril [DE disponible en: [http://imdhd.org/informes\\_detalle.php?id=10147](http://imdhd.org/informes_detalle.php?id=10147)].

delito a la lucha por los derechos humanos ante la sociedad —particularmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)— y a los sectores que los promueven como delincuentes.

La campaña “Protestar es un derecho, reprimir es un delito” estableció que la criminalización es la judicialización de los conflictos sociales y la renuncia al diálogo y la política. Se lleva el conflicto a la arena judicial, se encarcela y somete a proceso penal a los líderes o participantes de los movimientos y las protestas sociales.<sup>3</sup>

Así, la criminalización sucede en un contexto de conflicto social. Por un lado grupos ciudadanos inconformes con alguna acción del estado o bien que reivindican un derecho insatisfecho. En el otro extremo un gobierno que no tiene vías para procesar esos conflictos ni tiene voluntad para atenderlos, y la consecuencia es que se trata a esos ciudadanos como una amenaza que se debe combatir.

A eso habría que añadir la presencia de empresas con intereses económicos que perciben a esos grupos sociales opositores como un riesgo para el *buen clima de los negocios* y exigen de la autoridad asegurar el control sobre tales actores.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala:

Frente al retroceso en el goce de los derechos sociales, el aumento de la inequidad en la concentración de la riqueza y la exacerbación de la exclusión social, se han generado protestas y movilizaciones sociales en diferentes partes del país. La lucha por el derecho a la tierra, el derecho a un medio ambiente sano, las manifestaciones en contra de reformas económicas y las protestas contra la flexibilización laboral, entre muchas otras, han llevado a miles de defensoras y defensores,

3. Red Todos los Derechos para Todas y Todos. “Protestar es un derecho, reprimir un delito”, folleto, México, p.13.

líderes estudiantiles, sociales y rurales a organizarse con el fin de luchar por la efectividad de sus derechos.<sup>4</sup>

Por tanto podemos entender a la criminalización de la protesta social como “un proceso político, jurídico, mediático y social en la que el Estado emplea acciones represivas y utiliza la legislación penal contra los actores sociales. El poder punitivo del Estado es habilitado para resolver el conflicto social”.<sup>5</sup>

La criminalización busca anular o al menos restringir el ejercicio de algunos derechos, particularmente el derecho a la protesta. En un contexto social donde la movilización social es cuestionada porque impide el derecho de circulación o bien porque es el pretexto para que “vándalos” causen destrozos, la pregunta es si la protesta es un derecho, resulta pertinente y requiere de una respuesta sustentada y satisfactoria.

## 2. ¿LA PROTESTA SOCIAL ES UN DERECHO?

Se puede afirmar categóricamente que la protesta es un derecho. Este puede entenderse como un derecho autónomo o bien un derecho a través del cual se hace posible el ejercicio de otros derechos. En esta última acepción se entiende que el derecho a la protesta integra y despliega los derechos de reunión, manifestación, libre expresión, asociación y petición, entre otros.

En el primer significado la relevancia es aún mayor. Roberto Gargarella, importante teórico del derecho y la democracia, dice que

4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, Organización de Estados Americanos, Washington, 2006 [DE disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>].
5. Simón Hernández León. *10 tesis (mínimas) sobre la protesta social*. Centro Prodh, México, sin fecha, p.4 [DE disponible en: [http://centroprodh.org.mx/sididh\\_2\\_o\\_alfa/?p=28477](http://centroprodh.org.mx/sididh_2_o_alfa/?p=28477)].

[...] el derecho a la protesta no es un derecho más, sino uno de especial relevancia dentro de cualquier ordenamiento constitucional: se trata de un derecho que nos ayuda a mantener vivos los restantes derechos. Sin un robusto derecho a la protesta, todos los demás derechos quedan bajo amenaza, puestos en riesgo. Por ello resulta sensato designar al derecho a la protesta como “el primer derecho”.<sup>6</sup>

Esta perspectiva del derecho a la protesta está relacionada con la génesis de los derechos humanos pues el proceso de reconocimiento de cada derecho ha estado antecedido de la movilización y el activismo social. La lucha obrera del siglo XIX dio lugar al reconocimiento de los derechos laborales; la lucha y el empuje de los movimientos feministas lograron el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la perspectiva de género como herramienta clave para develar la visión machista imperante. Estos y muchos más esfuerzos han transitado por revoluciones y por movimientos sociales de largo aliento. Por tanto los derechos humanos los reconocen los estados pero quienes los construyen son los movimientos sociales.<sup>7</sup>

A este derecho se le conoce también como autotutela de derechos, lo que significa que es un mecanismo de actuación mediante el cual los titulares de derechos pueden hacer uso de vías directas para su exigencia o defensa, especialmente ante la inexistencia de mecanismos de participación o bien a su falta de eficacia. Aquí radica su enorme importancia pues son los ciudadanos y su acción directa y pública lo que subvierte el *statu quo* social para hacerlo más acorde con la dignidad humana.

Como ya lo mencionamos, la protesta social es una característica esencial de la democracia pues permite constatar la heterogeneidad

6. Roberto Gargarella. “El derecho a protestar”, en *El País*, 21 de mayo de 2014 [DE disponible en: [http://elpais.com/elpais/2014/05/16/opinion/1400247748\\_666298.html](http://elpais.com/elpais/2014/05/16/opinion/1400247748_666298.html), consultada el 22 de mayo de 2014].

7. Red Todos los Derechos para Todas y Todos. *Op. cit.*, p.7.

existente en nuestra sociedad y hacer visibles a los sectores sociales acallados y discriminados. El ejercicio del derecho a la protesta permite irrumpir a los diferentes, le da sentido y rumbo al desacuerdo, a la inconformidad y a los impulsos que hacen posible que la realidad sea transformada.

### 3. ¿CÓMO SE CRIMINALIZA A LA PROTESTA SOCIAL?

Las formas de criminalización son múltiples y diversas, conozcamos algunas de sus manifestaciones:

- Mencionamos anteriormente que la criminalización es la judicialización de los conflictos, es decir, el uso del derecho penal para castigar a quienes protestan y cuestionan, y para ello se han venido tipificando delitos diseñados con tal propósito. Como parte de ese catálogo están los delitos de orden federal como terrorismo, motín, ataques a las vías de comunicación, desobediencia y resistencia de particulares, entre otros. En el caso del Código Penal del Distrito federal aparece además el delito de ataques a la paz pública. Buena parte de esos delitos están considerados como graves, lo que significa que las personas acusadas deben enfrentar el proceso privadas de la libertad.
- Vale decir que en muchas ocasiones se acusa a dirigentes sociales de delitos comunes y la acusación sirve para poner en cuestión el prestigio de la persona.
- Detenciones arbitrarias, pues en ocasiones se detiene a personas sin fundamento, se argumenta flagrancia o bien que se ejecuta una orden de aprehensión existente de tiempo atrás y que nadie conoce. Por ejemplo, el 29 de mayo de 2014 fue detenido un grupo de dirigentes sociales e integrantes de organizaciones civiles para iniciar

una mesa de negociación con el gobierno de Chiapas.<sup>8</sup> En este caso, el gobierno privilegió la judicialización en lugar del diálogo.

- La descalificación de quienes protestan o denuncian situaciones contrarias a derechos humanos. Estas descalificaciones pueden provenir de la autoridad, de actores privados o de ambos de manera concertada, y tienen como objetivo desvirtuar o deslegitimizar las demandas sociales. Una muestra de lo anterior es la siguiente nota de prensa donde se acusa a una organización de derechos humanos de afectar inversiones en la minería.

El Periódico *Reforma* [...] encontró que proyectos mineros como La Platosa, La Luz, Caballo Blanco, Pitaya, Los Cardones, San Xavier, Cinco de Mayo, Minera Cuzcatlán y Mina Esperanza han enfrentado paros de actividades por el rechazo de grupos distintos.

Mauricio Candiani, de la consultora Candiani Mining, explicó que en México la propiedad de la tierra presenta retos y resistencias de grupos opositores.

Se trata, dijo, de cuestiones ideológicas, ejidales, de falta de conocimiento o desinformación y, en algunos casos, de agenda política que siguen ciertos grupos de interés.

“El tema es que esto encarece el costo del capital de manera significativa, de manera que sólo los proyectos que presentan una alta rentabilidad sobreviven”, apuntó [...]

Por ejemplo, la mina La Platosa, en Durango, propiedad de la canadiense Excellon Resources, enfrentó entre julio y septiembre pasados 99 días de bloqueo que le costaron casi 90 millones de dólares. Brendan Cahill, presidente de la empresa, señaló que ejidatarios asesorados por el sindicato minero y una organización no guber-

8. Acción Urgente. “Detienen a defensor de derechos humanos en Chiapas”, en *La Voladora Radio*, 29 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://lavoladora.net/?p=1269>].



namental llamada Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDesc) pedían más por la renta de sus tierras.

La empresa les paga a los ejidos medio millón de dólares al año por la renta de mil 100 hectáreas ejidales.

“ProDesc comenzó a generar problemas con algunos ejidatarios de La Sierrita, pese a que les dimos las concesiones de los servicios de la cafetería, del transporte, preferencias en las contrataciones”, dijo Cahill.

“Porque lo que realmente querían eran un significativo incremento en la renta ejidal que les pagamos, pese a que es uno de los acuerdos más generosos de este tipo en México, que es tres veces más alto que el promedio”, abundó.<sup>9</sup>

- Represión policial, en la cual se hace uso de la fuerza, se detiene arbitrariamente e incluso el uso de armas contra las manifestantes. Ejemplo de lo anterior es la represión sucedida el 1 de diciembre de 2012, ocasión donde fueron detenidas personas que ejercían de manera pacífica su derecho a la protesta, detenciones avaladas irregularmente por jueces para mantener a personas inocentes detenidas. Para entender las implicaciones de esta acción de criminalización resulta de utilidad revisar la recomendación respectiva de la Comisión de Derechos Humanos de Distrito Federal.<sup>10</sup>

- Impedir que periodistas documenten las agresiones contra quienes se manifiestan quitándoles o dañando sus equipos o bien deteniéndolos para acusarlos de obstruir la actuación de la policía. La organización Article 19 presenta, al respecto estos datos:

9. Karla Rodríguez. “Ponen en jaque a la inversión minera”, *Reforma*, México, 19 de marzo de 2013 [DE disponible en: <http://www.negociosreforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=114867&curlredirect=http://www.negociosreforma.com/aplicaciones/Articulo/Default.aspx?id=114867&curlredirect=http://www.negociosreforma.com/%2Faplicaciones%2FArticulo%2FDefault.aspx%3FId&cv=2>]

10. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF. “Recomendación 07/2013”, CDHDF, México, 10 de abril de 2013 [DE disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2013/04/recomendacion-072013/>, consultada el 29 de mayo de 2014].

Por su parte, en el Distrito Federal atestiguamos agresiones y detenciones contra periodistas que cubrían protestas en sus calles, en 2013 se documentaron un total de 34 agresiones contra periodistas, el mayor número desde 2007.<sup>11</sup>

- Al menos en la ciudad de México durante las manifestaciones más recientes se han suscitado hechos de violencia cometidos por grupos de personas encapuchados. Estos hechos han dado lugar a calificar a todos los que participan en la protesta, sin ningún tipo de distinción y generando una estigmatización de los movimientos sociales, como violentos *per se*. De nueva cuenta, Article 19 presenta claramente la disputa entre el derecho a la protesta y la criminalización:

Durante el último año hemos notado lo que hace mucho no veíamos, violencia durante protestas sociales. Las calles de la ciudad de México se han convertido desafortunadamente en campos de batalla. Para Article 19 es un falso debate el que se busca imponer en la conversación pública. La violencia durante la protesta, venga de quien venga, es criticable y no aceptable. Sin embargo, debemos de ser claros. La violencia por parte de civiles contra instalaciones físicas o bien contra la policía debe de ser reconocida como delitos. Por el otro lado, observar a policías lanzar piedras contra manifestantes, usar extintores como método de disuasión o detener arbitrariamente a manifestantes es violencia de Estado y deben ser reconocidas como violaciones a derechos humanos. La violencia es diferenciada y se equivocan quienes la equiparan.<sup>12</sup>

11. Article19, “Carta del director”, en *Disentir en silencio: violencia contra la prensa y criminalización de la protesta*, México 2013, México, 7 de marzo de 2014, p.17 [DE disponible en: [http://www.articulo19.org/wp-content/uploads/2014/03/Art19\\_Informe2013web.pdf](http://www.articulo19.org/wp-content/uploads/2014/03/Art19_Informe2013web.pdf)]

12. *Idem*, p.7.

- Ilegalizar a la protesta social. Durante los últimos meses hemos visto diversas iniciativas que apuntan en una misma dirección para condicionar y restringir el ejercicio de la protesta mediante leyes que exigen autorización previa, condicionar a que la protesta se realice en ciertos horarios y lugares determinados y establecer responsabilidad solidaria respecto de daños que puedan ocasionarse durante las movilizaciones, entre otros. El análisis pormenorizado de estas iniciativas se presenta en el informe *Control del espacio público* que ya hemos referido anteriormente.

Por supuesto que el recuento realizado no agota las diversas formas que toma la estrategia de criminalización de la protesta social, de lo que sí da cuenta es de los embates existentes para arrebatarlos, a los ciudadanos, ese derecho.

#### 4. ALGUNOS RETOS

El primer reto es mantener la plena vigencia del derecho a la protesta sobre todo luego de la reforma constitucional en la materia. Este derecho es una vía que permite que los ciudadanos nos hagamos presentes y participemos en los asuntos públicos y que los debates sobre estos no sean monopolio de la clase política ni de los actores económicos. “Debates semejantes no pueden ser llevados adelante, exclusivamente, a partir de la consideración de las necesidades del mercado, la libre empresa o los valores del orden y la estabilidad sociales”.<sup>13</sup>

Para esto es necesario que el movimiento de derechos humanos esté presente en el debate público, proponga los fundamentos y muestre la necesidad no solo de preservar la protesta, sino de darle el relieve en cuanto a su aporte para una democracia participativa capaz de cerrar las enormes brechas de desigualdad e injusticia.

13. Roberto Gargarella. *Op. cit.*

Otro reto es la tarea de continuar denunciando el constante incremento del catálogo de delitos que se diseñan para castigar e inhibir a la protesta social.

Frente a la ola de legislaciones restrictivas de este derecho es necesario mantener la exigencia para que las instituciones facultadas, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comisiones estatales, ejerzan la facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad.

El derecho a la protesta es consustancial de una democracia auténtica, así que reclamar la vigencia de este derecho es un compromiso con la pluralidad y el respeto a las diferencias que solo puede existir en democracia. De ahí nuestra coincidencia con Gargarella:

Hay quienes dirán —como han dicho jueces y políticos en sus peores días— que la protesta debe limitarse, ya sea para resguardar la democracia, ya sea porque la democracia se ejerce a través del voto. A ellos habrá que preguntarles, en primer lugar, en qué idea de democracia están pensando (¿democracia limitada al ejercicio periódico del voto?). Y enseguida ayudarles a advertir que es al revés de lo que sugieren: porque pocas cosas nos importan más que la democracia, es que exigimos el máximo respeto frente a las opiniones de quienes disienten con nosotros.<sup>14</sup>

Como dijimos al inicio, el derecho a la protesta es reconocido como autotutela, lo que significa que nosotros, los ciudadanos y ciudadanas, somos los últimos responsables de su ejercicio, eso supone que aunque existan leyes injustas y contrarias a este derecho nosotros tendremos que seguir ocupando los espacios públicos para debatir los asuntos que nos incumben a todas y todos.

14. *Idem.*



## ***Redes sociales: su uso más allá del entretenimiento***

JUDITH MORÁN\*

Cuando Facebook y Twitter se abrieron al uso de miles de internautas no era posible vislumbrar, ni siquiera por sus creadores, que llegarían a modificar las relaciones interpersonales, la publicidad, los medios de comunicación y la política, y pondrían a ingenieros a estudiar cómo evolucionan los movimientos sociales en esos espacios.

Diez años han pasado desde que Mark Zuckerberg y sus compañeros de escuela fundaron Facebook y ocho años desde que Jack Dorsey lanzó Twitter, aunque la historia de las redes sociales podría rastrearse desde 1971 cuando se envió el primer correo electrónico, sin omitir que Friendster alcanzó a tener 3'000,000 de usuarios en tres meses en 2002.

Once años después este récord quedó muy por debajo de las cifras que las redes sociales registraron en 2013:<sup>1</sup>

- 1,856'000,000 de personas en el mundo (26% de la población) tiene un perfil en una red social.
- Facebook cuenta con 1,150'000,000 de usuarios activos de los cuales, 751'000,000 se conectan desde un dispositivo móvil.

\* Es egresada de la licenciatura en Ciencias de Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Fue editora *web* en el periódico *Mural*, de Grupo Reforma, donde también estuvo a cargo del portal y de sus redes sociales. También trabajó para UNIÓN Jalisco, el medio digital de *El Universal* y UNO TV en la entidad. Actualmente labora en la Oficina de Comunicación Social del ITESO.

1. Jonathan Bernstein. "Social media in 2013: by the numbers", en *Socialmedia Today*, 6 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://socialmediatoday.com/jonathan-bernstein/1894441/social-media-stats-facts-2013>].

- Twitter tiene más de 500'000,000 de usuarios, cada segundo se crean 250 cuentas y al día se publican 400'000,000 de tuits.
- En LinkedIn se cuentan 238'000,000 de usuarios de los que 42% actualiza su información de manera constante.
- YouTube tiene 1,000'000,000 de vistas únicas al mes.
- Instagram cuenta con 130'000,000 de usuarios que en 2013 postearon 35'000,000 de *selfies*, según publicó *Forbes*.

En los últimos ocho años no solo aumentó el número de personas que están en redes sociales, también en los últimos cinco años se duplicó el tiempo que pasan conectados. En 2006 los estadounidenses se conectaban un promedio de 2.7 horas al mes y para 2011 ya pasaban 6.9 horas mensuales, sobre todo en Facebook. En contraparte, el tiempo destinado para socializar en persona se redujo una hora en el mismo periodo de acuerdo con el blog Socially Aware de la firma Morrison & Foerster.<sup>2</sup>

En el caso de México, en promedio una persona pasa seis horas al mes en alguna red social, una hora más que el promedio mundial (5.2 horas) y tres menos que el promedio en Latinoamérica (9.4 horas) según el reporte más reciente de *Futuro Digital México* de ComScore,<sup>3</sup> que además indica que Facebook es la red que encabeza las preferencias de los usuarios de la Internet mexicanos. Esto a pesar de los cambios que se han implementado en la plataforma y que provocan quejas por parte de los usuarios. En el país las redes tienen 23'000,000 de visitantes únicos que, del tiempo que pasan en redes sociales, 94% está en la red de Zuckerberg. Todas las páginas *web* llevan un conteo de visitas únicas, es decir, cuando un usuario entra por primera vez cuenta como una visita única, si regresa usando el mismo dispositivo o computadora esta entrada ya no se contabiliza así.

2. Véase "Infographic: the growing impact of social media", en *Downgraf*, 29 de noviembre de 2012 [DE disponible en: <http://www.downgraf.com/inspiration/how-much-time-you-spend/>].

3. Iván Marchant. *Futuro Digital México 2013*, ComScore Media Metrix, México, 2013 [DE disponible en: [http://usmediaconsulting.com/img/uploads/pdf/Futuro\\_Digital\\_Mexico\\_2013.pdf](http://usmediaconsulting.com/img/uploads/pdf/Futuro_Digital_Mexico_2013.pdf)].

En la escena hay nuevos actores en redes sociales que buscan situarse en el gusto de los más de 51'000,000 de internautas que hay en México según la Asociación Mexicana de Internet (Amipci).<sup>4</sup> Tal es el caso de ask.fm, una red hecha para que los usuarios respondan preguntas aleatorias sobre diversos temas y que logró ubicarse en cuarto lugar de las redes más usadas según el estudio de ComScore, todavía por debajo de LinkedIn y Twitter.

Son los usuarios quienes han definido los usos que hoy tienen las redes sociales: compartir cuestiones personales, convocar a manifestaciones y hasta ser fuentes de información. En la actualidad los medios de comunicación tienen en su agenda el monitoreo de lo que sucede en esta área, no hacerlo implica la posibilidad de quedarse fuera de lo que hoy se considera noticioso.

Twitter, la red del microblogging, puede conectar a personas con intereses similares, pero también llevó al empoderamiento de movimientos sociales que hace 15 años no habrían tenido tanto eco en los medios de comunicación y su visibilización no habría sido mundial: la Primavera Árabe, Occupy Wall Street o la convocatoria para marchar contra las reformas a la Ley de Telecomunicaciones en México son una muestra del potencial de estas multitudes inteligentes, término que acuñó el sociólogo Howard Rheingold en su libro *Multitudes inteligentes: la próxima revolución social*. “Tenemos mucho que aprender sobre las tecnologías de cooperación. Creo que las personas pueden usar este conocimiento para construir un poder democrático”.<sup>5</sup>

4. Asociación Mexicana de Internet, Amipci. *Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2014*, Amipci, México, 2014 [DE disponible en: <http://www.amipci.org.mx/?P=esthabitos>].

5. Howard Rheingold. *Multitudes inteligentes: la próxima revolución social*, Gedisa, Barcelona, 2004, p.185.



## 1. LA AUTORGANIZACIÓN DE MOVIMIENTOS SOCIALES

### *El poder ha infravalorado la solidaridad humana que se genera con las redes sociales*

TORET MEDINA.

En el ámbito social y de la política, las redes sociales han permitido desde ganar elecciones (Barack Obama) hasta ser el medio por el cual se han articulado movimientos que han derrocado presidentes.

Su influencia y evolución ha llamado la atención de especialistas de ámbitos como la ingeniería de datos, la psicología, la sociología y la filosofía política, quienes han identificado patrones de comportamiento colectivo que preceden a las manifestaciones.

En 2013, con el título *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*,<sup>6</sup> el grupo @DatAnalysis publicó una radiografía sobre cómo se gestó y evolucionó ese movimiento en redes sociales también conocido como el de los Indignados en España. En el documento que puede consultarse en línea (<http://datanalysis15m.wordpress.com/>), propone redefinir a los nuevos movimientos sociales o movimientos sociales en red, en su lugar utiliza el concepto tecnopolítica “entendido como el uso táctico y estratégico de dispositivos tecnológicos (incluyendo redes sociales) para la organización, comunicación y acción colectiva”.<sup>7</sup> También se aclara que no se trata del ciberactivismo o clicktivismo —un ejemplo de este tipo de prácticas es la colecta de firmas virtuales para apoyar alguna causa pero que no implica una acción extra, como lo sería salir a la calle a manifestarse.

6. Javier Toret (coord). *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*, IN3 / UOC / Datanalysis15M, Barcelona, 2013.

7. *Ibid.*, p.20.

“La tecnopolítica apunta a una serie de prácticas colectivas que pueden darse o partir de Internet, pero que no acaban en ella”, dice el estudio.<sup>8</sup> Es decir, se hace uso táctico de las redes y los perfiles para llevar a una acción colectiva. En el caso del 15M se tomó más que solo el espacio digital, tuvieron presencia en lugares públicos y en medios de comunicación.

Javier Toret Medina, licenciado en Psicología por la Universidad de Málaga y activista de movimientos políticos y comunicativos, define a la tecnopolítica como una nueva forma de organización. “Esto ha venido para quedarse y es el nuevo movimiento que va a haber en nuestra sociedad de aquí al próximo decenio”, afirmó durante una conferencia en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) ante la comunidad universitaria.

El estudio de la tecnopolítica aborda cómo el flujo de información en redes sociales en los movimientos como el 15M tienen una carga emocional. “La carga emocional de un movimiento como el 15M es la clave: la emoción orienta a la acción”, aseveró Javier Toret.

Como resultado del análisis emocional del 15M, se encontró que los sentimientos dominantes en distintos momentos fueron indignación y empoderamiento: “La mente colectiva del 15M se construye bajo la experiencia concreta de una multitud conectada que experimenta la capacidad de sentir, como un conjunto, vibrando entre emociones que alteran la normalidad y regulación de los deseos y los enunciados dominantes”.<sup>9</sup>

El augurio de Javier Toret es que acontecimientos como la Primavera Árabe, Occupy Wall Street y #YoSoy132 “van a reproducirse en otros países porque existen las condiciones en la medida de que hay malestar social y conectividad”. El malestar se convierte en empoderamiento colectivo. Al hablar del uso de la tecnología para el autoempoderamiento

8. *Ibid*, p.21.

9. *Ibid*, p.133.

señaló que no solo basta con que haya conectividad, “es más bien el uso y la cultura de lo que se hace en la red”.

Las acciones del 15M no solo se limitaron a la convocatoria para salir a las calles. Se hizo uso de lo que Javier Toret define como imaginación política, se creó la campaña 15MpaRato (<http://15mparato.wordpress.com/>) en la que recaudaron fondos que se destinaron para demandar legalmente a Rodrigo Rato, presidente del banco español Bankia, por malos manejos, pues en 2011 reportó pérdidas por 2’900,000 de euros mientras el directivo percibía un sueldo de 2’300,000 euros al año. La campaña recaudó 15,000 euros en un día.

Una plataforma que también fue usada por el 15M fue la transmisión de video en vivo (*streaming*), que está considerada entre las estrategias de defensa para los movimientos en red. Lo que sucede en las manifestaciones puede ser visto en directo y sin edición.

En el estudio se muestra que en este tipo de movimientos, como el 15M, no hay un líder único, el liderazgo se distribuye y los líderes de la red que en determinado momento llevan la conversación pueden ‘ceder’ el liderazgo a otros. Fenómeno que el estudio del 15M llama “protagonismo social descentralizado”.<sup>10</sup>

La crisis de España dejó de contarse solo desde los partidos y los medios de comunicación. En su visita a México, Javier Toret mostró una gráfica de qué usuarios o nodos llevaban la conversación en movimientos como el de #YoSoy132 en México, donde las cuentas de medios de comunicación y de periodistas que tienen miles de seguidores se situaron lejos no solo de los líderes de la red sino de la conversación central.

“El 15M ha mostrado una democratización profunda de la producción de sentido en la disputa por la producción de la realidad, convirtiéndose en uno de sus grandes poderes; producir un flujo de informa-

10. *Ibid*, p.137.

ción y comunicación que devora, desbanca y desactiva la propaganda”, se lee en el estudio.<sup>11</sup>

Además se trata de movimientos que son locales y globales al mismo tiempo, como señala Manuel Castells. “Son también globales porque están conectados en todo el mundo, aprenden de las experiencias de los demás y de hecho se inspiran en esas experiencias para movilizarse”.<sup>12</sup>

El grupo de @Dataanalysis plantea algunas futuras líneas de investigación, como estudiar la propagación de emociones y comportamientos en la red con modelos matemáticos de epidemiología, y a estos conceptualizarlos “como fenómenos de contagio social”.<sup>13</sup>

## 2. UNA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL 3.0

Los movimientos sociales que tienen repercusión en la redes sociales primero ganaron espacio en los medios de comunicación y tienen posibilidades de ser tomados en cuenta en las decisiones de gobierno, en concreto en Islandia donde se usaron para hacer las propuestas de reforma a su Constitución de 1944 que, además de solo haber sido reformada en cuatro ocasiones, procede de la carta magna danesa.

Durante 50 años en Islandia no se registraron manifestaciones masivas hasta que en 2008 la crisis económica motivó al músico Hördur Torfason a invitar a los ciudadanos a tomar las calles y manifestarse durante semanas para que expresaran lo que sentían sobre la situación económica del país. El resultado fue la renuncia del primer ministro Geir H. Haarde a un año de haber sido elegido y las demandas a banqueros en las cortes islandesas.

Jóhanna Sigurðardóttir, sucesora de Haarde, propuso un proyecto de ley para que se convocara a una asamblea constitucional que fue abierta al público y se grabó en video, mientras que las actas se subieron a la Internet. La ministra fue más allá: abrió la discusión a la ciudadanía vía

11. *Idem.*

12. Manuel Castells. *Redes de indignación y esperanza*, Alianza, Madrid, 2012, p.213.

13. Javier Toret. *Op. cit.*, p.140.

Twitter, YouTube y Facebook, con la condición de que las propuestas no se hicieran desde el anonimato.

“Si no hacemos que la gente participe ahora no va a existir un sentimiento de propiedad hacia el nuevo documento”, declaró Katrin Oddsdóttir al diario español *El País*. Ella fue una de los 25 integrantes del consejo constituyente de Islandia.<sup>14</sup>

En el sitio <http://stjornlagarad.is/english/> los ciudadanos podían leer las propuestas y hacer sus sugerencias en temas como la separación del Poder Legislativo y el gobierno, el papel de la religión y el medio ambiente. “Si puedo decir algo tras la experiencia vivida en estos dos meses es que se puede confiar en la gente”, declaró Oddsdóttir.<sup>15</sup>

En total se recibieron 3,600 comentarios y 370 sugerencias en un país con 320,000 habitantes, de los cuales 213,000 son usuarios de Facebook.

El sitio sigue abierto y se puede descargar la propuesta final de la reforma que fue aprobada en 2011, donde en el preámbulo se puede leer: “Nosotros, las personas que habitamos en Islandia, deseamos crear una sociedad justa donde todas las personas tengan las mismas oportunidades”.<sup>16</sup>

El documento fue sometido a un referéndum entre la población islandesa y obtuvo 66% de los votos a favor con la participación de la mitad de los ciudadanos con derecho a voto (235,000 personas). Sin embargo, la propuesta pasó a la cancha de los políticos y fue “congelada” por el parlamento.<sup>17</sup>

Aunque el documento de reforma a la Constitución que tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía todavía no se aprueba, es un primer

14. Óscar Gutiérrez. “Islandia reforma la Constitución vía Facebook”, en *El País*, Madrid, 27 de junio de 2011 [DE disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/06/27/actualidad/1309125602\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/06/27/actualidad/1309125602_850215.html)].

15. *Idem*.

16. Stjórnlagaráð. “A proposal for a new Constitution for the Republic of Iceland”, en *Stjórnlagaráð*, 29 de julio de 2011 [DE disponible en: [http://stjornlagarad.is/other\\_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf](http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf)].

17. Thorvaldur Gylfason. “Democracy on ice: a post-mortem of the Icelandic constitution”, en *Open Democracy*, 19 de junio de 2013 [DE disponible en: <http://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/thorvaldur-gylfason/democracy-on-ice-post-mortem-of-icelandic-constitution>].

paso hacia una nueva manera de hacer política y de dirigir un país, con más voces que las de unos cuantos.

### 3. MÁS ALLÁ DE LOS MOVIMIENTOS INTELIGENTES (SMART MOBS)

En la actualidad resulta natural que los medios de comunicación estén al tanto de la información que circula en redes sociales, en parte porque sus fuentes informativas tienen perfiles en Facebook y Twitter, por los que dan a conocer sus noticias, búsqueda de historias, lo que les permite recopilar comentarios sobre temas polémicos y hacer una selección de memes (ideas que se propagan en la Internet por medio de una imagen o un video).

Más allá de este uso, meramente de recolección de información, las redes ofrecen otros recursos que pueden explotarse con otros fines. Como sucedió en 2012, en el 40 aniversario del caso Watergate, cuando el diario estadounidense *The Washington Post* creó una línea de tiempo en la que recuperaron el material que ese medio había publicado como las entrevistas de Bob Woodward, reportero, y Ben Bradlee, quien supervisó las publicaciones de ese entonces.<sup>18</sup>

En un ejercicio similar, pero con fines educativos, se realizó en la escuela 4e Gymnasium en Amsterdam, Holanda. Los estudiantes de historia narran en cuatro líneas de tiempo el florecimiento y la caída de la Unión Soviética, los inventos del siglo XX, los viajes de Magallanes y la evolución de la moda desde 1950. La narración fue, por supuesto, multimedia, echaron mano de documentos, videos, audios y mapas.<sup>19</sup>

En Estados Unidos los resultados de una encuesta en el nivel de educación superior reveló que cada vez hay más profesores que usan

18. The Washington Post. "Watergate Timeline", en Facebook [DE disponible en: <https://www.facebook.com/WatergateTimeline>].

19. Véase "4e Gymnasium Amsterdam: Timeline History Lesson", en *Creativity*, 12 de septiembre de 2012 [DE disponible en: <http://creativity-online.com/work/4e-gymnasium-amsterdam-timeline-history-lesson--best-of-2012-ix-7/29147>].

las redes sociales como auxiliar en sus clases y en su uso ven un incremento en la comunicación con los estudiantes.<sup>20</sup>

En 2012, 34% de los encuestados dijo usar alguna red con fines educativos y para 2013 este uso creció hasta 41%. Aunque en la creación de contenidos y discusiones todavía los blogs (sitio *web* donde los usuarios publican cronológicamente textos o artículos) y los *wikis* (sitio *web* cuyas páginas pueden ser editadas por los usuarios) son las plataformas preferidas en el ámbito educativo, Facebook y Twitter comienzan a tener presencia por lo que ya se han escrito algunos manuales en línea para auxiliar a los profesores a eficientar el uso de estas redes.

El New Media Consortium es una comunidad de expertos internacionales que cada año publica un reporte donde se explora qué tecnologías son vanguardistas en educación superior y en la edición de 2014 ubica a las redes sociales como la tendencia que con mayor rapidez transformará a la educación en los siguientes años.<sup>21</sup>

En el reporte no solo se reconoce que las redes sociales son un recurso que ya está bien posicionado en los sectores de la publicidad y el entretenimiento sino que se destaca que “se están integrando rápidamente en todos los aspectos de la vida universitaria”<sup>22</sup> y espera que su máximo impacto lo consiga en un año.

“Para las instituciones educativas las redes sociales entablan el diálogo de ida y vuelta entre estudiantes, futuros alumnos, profesores y la institución educativa de manera mucho más informal que con otros medios”, dice el reporte.<sup>23</sup>

Entre los esfuerzos que el New Media Consortium destaca está el uso de YouTube en la Universidad de Vanderbilt, ubicada en Nashville, Estados Unidos. En su canal (<https://www.youtube.com/user/VanderbiltUniversity>) se sube material acerca del trabajo que se realiza en el

20. Katie Lepi. “How social media is being used in education”, en *Edudemic*, 29 de octubre de 2013 [DE disponible en: <http://www.edudemic.com/social-media-in-education/>].

21. Larry Johnson et al. *The NMC Horizon Report: 2014 Higher Education Edition*, Austin, The New Media Consortium [DE disponible en: <http://www.nmc.org/pdf/2014-nmc-horizon-report-he-EN.pdf>].

22. *Ibid.*, p.6.

23. *Ibid.*, p.8.

campus, ya tiene 7,700 suscriptores y sus videos se han visto más de 4'000,000 de veces. Un uso alternativo al informativo es el que realiza la Universidad del Estado de Texas que se apoya en Facebook y Twitter para realizar discusiones.

El reporte del New Media Consortium señala que las redes sociales fomentan la oportunidad para que cientos de estudiantes colaboren incluso entre instituciones, como lo hace la Universidad Murdoch de Australia, que se asoció con la Universidad Duke de Estados Unidos en un proyecto de mapeo en el que los estudiantes contribuyen con sus observaciones sobre el ecosistema de la parte noroeste de Australia. Además, resalta la posibilidad de contactar a expertos de diferentes áreas por medio de las redes sociales para que su opinión complemente el conocimiento que se adquiere de manera formal en las horas de clase.

Esa característica que tienen los movimientos sociales en las redes de ser locales y globales de la que habla Manuel Castells también se aplica al caso de la Universidad de Hawai, donde se abrió una serie de discusiones sobre liderazgo a las que se invitó a los campus a reimaginar el futuro de la labor educativa con las redes sociales como un componente importante. Las sesiones no solo se grabaron, también se transmitieron en vivo a través de YouTube y cualquier persona podía participar en la discusión por medio de Twitter.

El New Media Consortium concluye que las redes sociales ya transformaron la naturaleza de estas discusiones que, si bien no se llevaban a cabo a puerta cerrada, ahora son una oportunidad de reflexión y de acciones colectivas.

#### 4. LA DECISIÓN EN MANOS DEL USUARIO

Las redes sociales han sido objeto de múltiples críticas, como que su uso excesivo termina por desconectar a las personas de su entorno y que son causa de una ansiedad llamada el miedo de estar desconectado (*fear of missing out*, como se le conoce en inglés). Todos estos temas han sido abordados en diversos estudios y artículos que tienen una



gran difusión en las redes sociales y que seguirán sumando voces en contra como en su momento lo hicieron con la televisión.

La peculiaridad de las redes sociales es que, a diferencia de la televisión o la radio, son sus usuarios los que han ido dándoles forma y definiendo su uso de acuerdo con sus intereses y necesidades. La posibilidad de conectarse e interactuar con otros que comparten ideales, gustos, denuncias, es lo que empodera y abre horizontes.

En una década las redes sociales se posicionaron como una plataforma que, como ninguna otra, facilitó la difusión de ideas e hicieron que en pro de ideales se lleguen a tomar las calles, incluso de manera simultánea en varias ciudades, sin depender de que un medio de comunicación lo valide como un tema de interés para darle difusión e informar a la ciudadanía de estas convocatorias.

Hoy un medio de información que se permita omitir en su edición una manifestación cuyo eco llega a ser tendencia nacional o mundial en redes sociales es un permiso que cada vez tomarán menos, está en juego la reputación y credibilidad.

En el ámbito de la denuncia, los ejemplos de funcionarios exhibidos y hasta retirados de sus cargos por prácticas como la corrupción que, aunque no son nuevas, al viralizarse y quedar al descubierto ante miles de usuarios en redes sociales, adquieren nuevas dimensiones.

Predecir hacia dónde evolucionarán las redes sociales y qué otros terrenos revolucionarán es un asunto complejo puesto que no hay un ente que las controle y moldee, es la imaginación de los usuarios la que seguirá abriendo el abanico de influencia y de acciones a realizar por medio de ellas. Por supuesto, habrá nuevos usos cuya finalidad sea mero entretenimiento, pero ello no suprime que puedan ser detonantes de cambios.

# ***¿Qué ha pasado con la educación en México tras la reforma educativa de 2013?***

JUAN CARLOS SILAS CASILLAS\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El gobierno mexicano logró la aprobación de la llamada “reforma educativa” en septiembre de 2013. A partir de ese momento la sociedad civil, que había venido observando el asunto a través de las pantallas de la televisión, esperaba que comenzara una notable mejora en la organización y el desempeño de las escuelas nacionales pues el discurso de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se había centrado en un factor fundamental: los docentes que no dieran resultados deberían dejar el aula y su reposición generaría cambios positivos. Sin embargo, la realidad a poco menos de nueve meses es que el panorama educativo en México es fundamentalmente el mismo.

Los ajustes legales de la “reforma educativa” en la Ley General de Educación,<sup>1</sup> la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Edu-

\* Tiene estudios de licenciatura en Psicología Educativa, maestría en Educación y un doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas, Estados Unidos. Es profesor investigador del Departamento de Educación y Valores del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México.

1. Presidencia de la República. *Ley General de Educación*, Cámara de Diputados (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2014), México, 2014 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].

cación<sup>2</sup> y, fundamentalmente, la Ley General del Servicio Profesional Docente,<sup>3</sup> hasta el momento, no parecen mostrar evidencias de cambio. Esto era de esperarse pues hacer modificaciones en un sistema educativo que atiende a más de 35'000,000 de alumnos, que incluyen a casi 26'000,000 en educación básica, poco más de 4'000,000 en media superior y ligeramente arriba de 3'000,000 en educación superior no es asunto menor. Si hablamos de la cantidad de escuelas existentes y el número de docentes que laboran en ellas nos encontramos con que hay 1'196,347 de profesores en la educación básica nacional, que se encuentran laborando en más de 227,000 escuelas,<sup>4</sup> la educación media superior y superior, a pesar de tener dimensiones considerables, se dejan de lado en este texto pues el interés fundamental está en comprender los acontecimientos en el nivel básico.

Dejando por un momento de lado lo numérico, es importante estudiar las modificaciones que ha traído la “reforma” al sistema educativo nacional desde cuatro ejes: el laboral, el legal, el modelo educativo y la valoración del estado del sistema educativo. Cada uno de ellos ha tenido movimientos y, aunque no se perciben mayores cambios en el nivel macro sistémico, es importante comprender su interacción.

2. Presidencia de la República. *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, Cámara de Diputados (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINEE.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].
3. Presidencia de la República. *Ley General del Servicio Profesional Docente*, Cámara de Diputados (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013, México, 2013 [DE disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/assets/downloads/ley-general-del-servicio-profesional-docente.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2013].
4. Secretaría de Educación Pública, SEP. *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras, ciclo escolar 2011-2012*, SEP, México, 2012 [DE disponible en: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales\\_cifras\\_2011\\_2012.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales_cifras_2011_2012.pdf), consultada el 20 de febrero de 2014].

## 2. REPERCUSIONES DE LA “REFORMA” EN EL ÁMBITO LABORAL

La relación del gobierno mexicano por medio de la SEP con el docente sigue siendo corporativa. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que ya no tiene a la famosa Elba Esther Gordillo al frente, pues se encuentra en la cárcel, es ahora encabezado por el tapatío Juan Díaz de la Torre, quien ha mantenido una relación cordial y hasta dócil con las iniciativas de la SEP. La continuidad en la vinculación con la autoridad educativa nacional le ha valido obtener apoyos corporativos para sus agremiados, entre los que resaltan dos: la puesta en marcha de un programa para refinanciar la deuda de alrededor de 300,000 maestros con instituciones bancarias, que suma un poco más de 5,000 millones de pesos, y la permanencia en el puesto a docentes a través de aplicaciones locales y laxas de las reglamentaciones vigentes.

En el primero de los apoyos, el 22 de noviembre de 2013, el gobierno federal, a través de un financiamiento por la vía del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), anunció que refinanciaría los créditos que los profesores afiliados al SNTE habían adquirido con casas comerciales, con una tasa menor de interés y condiciones más suaves para el deudor. Esto ha servido para mejorar la actitud de los docentes hacia el gobierno federal y para hacer ver a los profesores agremiados a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que están en el gremio que no obtiene prebendas por parte de la autoridad.<sup>5</sup> Se desconoce hasta el momento el impacto preciso que esto ha tenido, ya que se trata de información sensible a la que no es fácil tener acceso.

5. Aristegui Noticias. “Gobierno de EPN ayuda al SNTE con deudas crediticias de maestros”, en *Aristegui Noticias*, México, 22 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2211/mexico/gobierno-de-epn-ayuda-al-snte-con-deudas-crediticias-de-maestros/>].

El segundo de los apoyos se refiere a que, a pesar del discurso del titular de la SEP —que en más de una ocasión ha dicho que los maestros que tengan más de tres inasistencias injustificadas o que por diferentes razones no cumplan con lo esperado para un profesor serán despedidos— en la práctica han sido mínimas las ejecuciones de procesos contra los docentes incumplidos y una cantidad importante de ellas han sido contra los profesores simpatizantes de la CNTE, a decir de ellos mismos.

A este respecto un diario de la ciudad de México solicitó a la SEP la relación de los 500 profesores despedidos que el titular de la secretaría anunció el 7 de febrero de 2014.<sup>6</sup> Al no obtener respuesta por parte de la dependencia pidió los datos al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), obteniendo como contestación que al tratarse de información descentralizada se debería solicitar a cada una de las entidades federativas. Este dato, aunque anecdótico, parece mostrar que el tema de la aplicación de la Ley General de Servicio Profesional Docente se está dando de manera heterodoxa.<sup>7</sup> Sobre este aspecto de la realidad laboral de los docentes deberá hacerse un minucioso análisis en el futuro, esperando que se pueda contar con información confiable.

### 3. REPERCUSIONES DE LA “REFORMA” EN EL ÁMBITO LEGAL

Ante los cambios legales implicados en la “reforma educativa” —las modificaciones a la ya existente Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente— cada entidad federativa debe acoplar sus normas a las nuevas realidades nacionales, procurando que se armonicen en un ámbito de respeto a la federación. La gran mayoría de los estados lo hizo de manera acorde con lo esperado y dentro de

6. Lilián Hernández. “SEP no sabe a qué maestros dio de baja”, en *Excélsior*, México, 3 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/03/957167>].

7. Carlos Ornelas. “Hace un año, que hoy se cumple en este día”, en *Excélsior*, 26 de febrero de 2014 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-ornelas/2014/02/26/945765>].

los tiempos estipulados, aunque hubo cuatro entidades federativas que por diferentes razones no lo hicieron: Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Sonora.

Ante esta situación, el gobierno federal presentó una controversia constitucional en materia educativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con la finalidad de invalidar algunos de los artículos en sus leyes estatales para obligar a las entidades a encontrar una armonía con la ley federal. Esta controversia fue admitida por los jueces en abril de 2014. En el caso de Chiapas se pide la invalidez de los artículos 10, 14, 15, 17, 23, 25 y 26 de la ley estatal de educación, relativos a las facultades que se le dan a la Secretaría de Educación local, atribuciones a los municipios y la regulación de recursos federales destinados para las escuelas. Para Michoacán se busca invalidar los artículos 34, 67 y 139 de la ley educativa que, entre otras cosas, faculta a una comisión estatal para definir estándares e indicadores educativos para la supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones de educación media superior. En el caso oaxaqueño se busca invalidar totalmente la ley estatal por no coincidir con lo dispuesto en la federal, y en el caso sonorenses la controversia es en contra de 27 artículos que atienden irregularmente el Servicio Profesional Docente en temas como los contratos colectivos de trabajo, decretos, reglamentos, convenios, minutas o acuerdos anteriores o posteriores a la Reforma Educativa. Adicionalmente, se piensa que la ley estatal de Sonora permite a los docentes separarse de sus puestos de trabajo con goce de sueldo, modifica los parámetros de ingreso y promoción al servicio profesional docente y reconoce un escalafón, aun cuando la reforma educativa prevé la promoción a través de las evaluaciones.<sup>8</sup> Por último, el Ejecutivo federal piensa que la legislación educativa de Sonora otorga a los órganos estatales atribuciones así como la definición de

8. Dennis A. García. "La SCJN admite controversia constitucional contra estados que no ajustaron leyes a reforma educativa", en *Crónica*, 24 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/829640.html>].

estándares para la evaluación educativa.<sup>9</sup> En este sentido, las legislaciones estatales deben ajustarse a lo que pauta el gobierno federal sin dar mayor espacio a las particularidades de cada entidad federativa.

Como colofón, al ámbito legal es necesario resaltar que el 13 de diciembre se publicó el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 que plantea apuntalar una de las cinco grandes metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND): que México cuente con una educación de calidad. El PSE se plantea seis objetivos:

- Asegurar la calidad de los aprendizajes en la formación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.
- Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo.
- Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa en todos los grupos de la sociedad.
- Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas.
- Promover y difundir el arte y la cultura.
- Impulsar la educación científica y tecnológica.

El PSE cuenta con 40 estrategias y 266 líneas de acción que, sumadas a las llamadas "transversales" (diez estrategias y más de 100 líneas de acción adicionales), ofrecen una importante complejidad que deberá analizarse con detenimiento para poder comprender si se está logrando lo propuesto o no.

#### 4. REPERCUSIONES DE LA "REFORMA" EN EL MODELO EDUCATIVO

El gobierno federal, con la finalidad manifiesta de iniciar la transformación del modelo educativo nacional y con ello ayudar a cumplir la meta

9. Notimex. "Congreso de Sonora atenderá controversia por Ley de Educación", en *El Financiero*, 16 de abril de 2014 [DE disponible: en <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/congreso-de-sonora-atendera-controversia-por-ley-de-educacion.html>].

de contar con una educación de calidad establecida en el PND, convocó a la realización de 21 foros de consulta sobre el modelo educativo. Con el argumento que la “reforma educativa” ya estableció elementos fundamentales para impulsar la transformación profunda de la educación en México, pero que esto no agota la reflexión, se instrumentó un enorme mecanismo de consulta a padres, alumnos, maestros, directivos, investigadores, funcionarios y ciudadanos interesados en el tema.<sup>10</sup> La retórica de la convocatoria hace clara referencia a que la “reforma” ya puso el escenario listo para que sea la sociedad la que opine cuál será la mejor manera de lograr esta educación de calidad. Desde el 7 de febrero hasta el 16 de junio se preveía conducir foros regionales y temáticos; la información recabada se sistematizará y se transformará en insumos para instrumentar más acciones en beneficio de la calidad educativa de los niños y jóvenes.

Es muy pronto para saber qué se obtendrá de los foros, qué de ello se incorporará realmente a las mesas de análisis de los expertos de la SEP y, finalmente, cuál será el impacto real de esta consulta en la modificación del modelo educativo mexicano, así como la manera en que se lleve adelante de manera operativa. Solo queda estar al pendiente y esperar lo mejor.

## 5. REPERCUSIONES DE LA “REFORMA” EN LA VALORACIÓN DEL ESTADO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Posiblemente el impacto cualitativo más grande de la “reforma” hasta el momento ha sido la operación del ahora autónomo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). La seriedad con que sus consejeros y empleados han trabajado ha sido impresionante, lo que hace presagiar al menos un alto nivel de discusión y de profundidad en los análisis.

10. SEP. *Consulta al modelo educativo*, SEP, México, 2013 [DE disponible en: [http://www.modeloeducativo.sep.gob.mx/files/convocatoria\\_foros\\_modelo\\_educativo.pdf](http://www.modeloeducativo.sep.gob.mx/files/convocatoria_foros_modelo_educativo.pdf), consultada el 1 de junio de 2013].



Si bien es cierto que el INEE ha cargado con responsabilidades importantes que tienen potencial para convertirse en controvertidas, hasta ahora han surcado exitosamente las aguas y han producido un conjunto de documentos, entre los que se destaca el llamado *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*,<sup>11</sup> que realiza un análisis fundamentado de la situación que guarda la educación mexicana. Este texto, lejos de acoplarse al lenguaje vacío de la retórica oficial, asume una postura encomiable al señalar que se debe analizar el servicio educativo que se le ofrece a la población como un derecho y el incumplimiento cuantitativo o cualitativo implica fallar a los derechos humanos de los ciudadanos. Adicionalmente, toma un marco referencial serio con el esquema de las cuatro A que Karina Tomasevski<sup>12</sup> desarrolló en inglés. Estas son:

- Disponibilidad (*availability*). Supone la presencia de escuelas de todos los niveles obligatorios en los lugares adecuados; ubicadas cerca de donde viven niños, niñas y jóvenes; que cuenten con maestros suficientemente formados; operando en forma regular en una organización; dotadas de infraestructura, mobiliario y equipo indispensables para el logro de los propósitos educativos.
- Accesibilidad (*accessibility*). En este punto se sostiene que no debe haber barreras de ningún tipo para acceder a la educación. La exclusión educativa por razones de origen, color, género, condición socioeconómica, discapacidad, lengua, religión y otras es antónimo de la accesibilidad. La discriminación y el *bullying* son poderosos disuasorios de la asistencia e, incluso, causa de exclusión.

11. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE. *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*, INEE, México, 2014 [DE disponible en: <http://www.inee.edu.mx/images/stories/2014/senado2014/Informe20141.pdf>, consultada el 22 de mayo de 2014].

12. Karina Tomasevski. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Swedish International Development Cooperation Agency, Estocolmo, 2001. Véase también: Katarina Tomasevski. *El asalto a la educación*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

- Adaptabilidad (*adaptability*). Se refiere a la capacidad de la escuela para adecuarse a las condiciones específicas de los alumnos y trata del significado, la pertinencia y relevancia de la educación que se ofrece.
- Aceptabilidad (*acceptability*). Representa un acercamiento a la dimensión de calidad de la educación desde la perspectiva de los estudiantes. Son ellos quienes deben sentirse seguros, respetados, acogidos en la escuela; quienes deben creer que en la escuela están aprendiendo y que eso que aprenden coincide con sus intereses y les resulta útil para su vida actual y futura.

El citado texto culmina con una muy sensata sección de conclusiones y recomendaciones que hace crecer la expectativa de una aproximación seria a la educación mexicana.

## 6. A MANERA DE CONCLUSIONES

A pesar de que ha pasado casi un año de la puesta en marcha de la “reforma educativa” y sus leyes, sigue siendo difícil hacer valoraciones acerca de sus impactos. La situación es más bien la opuesta. Es extremadamente complicado encontrar evidencia de que ha habido algún impacto en la operación educativa mexicana. Es fácil ver la polémica que provocó, la cantidad de tinta que se invirtió en opinar sobre ella (en favor y en contra), los plantones y marchas en prácticamente todas las ciudades capitales de los estados son muy claras, el plantón permanente en la ciudad de México sigue generando polémica pero, dejando de lado eso, la educación mexicana sigue prácticamente igual.

Como se señaló en un escrito anterior,<sup>13</sup> la verdadera reforma educativa mexicana tuvo lugar hace tres años con la Reforma Integral de la

13. Juan Carlos Silas Casillas. “La reforma educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias”, en *La fragilidad de las reformas (Análisis Plural)*, ITESO, Guadalajara, 2014.

Educación Básica (RIEB) de 2011 y sus resultados están aún por verse. Por ello, si conjeturar impactos de una transformación curricular que ocurrió hace tres años es aventurado, hacerlo con las modificaciones laborales y estructurales que tuvieron lugar hace menos de un año sería temerario. Lo que corresponde a los analistas e interesados en el tema es escudriñar poco a poco las aristas del asunto, un poco a la manera en que se hace en el presente escrito y señalar que la legislación está aún por definirse, el modelo educativo está en revisión, los aspectos laborales parecen seguir influidos por las relaciones corporativas entre la SEP y la SNTE y la valoración de la educación por la vía del INEE permite albergar esperanzas de tener una buena medición, lo que eventualmente permitirá —esperemos— un buen diagnóstico y ojalá involucre una buena transformación. Sigamos al pendiente.

# ***El cuidado y defensa del maíz nativo en México: resistencias y acciones ciudadanas ante los transgénicos***

JAIME MORALES HERNÁNDEZ\*

*A la memoria de Votan–Galeano*

## 1. POLÍTICAS NEOLIBERALES Y TRANSGÉNICOS

El regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder ha significado un alud de reformas que amenazan con modificar radicalmente el escenario nacional. Así, sin recibir tanta atención mediática, avanza también la reforma del campo.

La crisis rural es resultado del agricidio realizado con premeditación, alevosía y ventaja desde el estado neoliberal,<sup>1</sup> que ha fomentado la gran agricultura industrial empresarial para la agroexportación, hundiendo a la agricultura familiar pese a que de esta depende 81% de los habitantes rurales y crea 70 % del empleo.<sup>2</sup> Esta agricultura estruc-

\* Ingeniero agrónomo por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Tiene una maestría en Desarrollo Rural por el Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas de Chapingo y en Desarrollo Rural Sustentable por la Universidad Internacional de Andalucía. Es doctor en agroecología por la Universidad de Córdoba, España, y actualmente es investigador del Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

1. Armando Bartra. "Rusticana", en Rigoberto Gallardo y Rafael Moreno Villa (coords.). *México tras el ajuste estructural*, vol.2, ITESO / Universidad Iberoamericana León, Guadalajara / León, 2005.
2. Salomón Salcedo y Lya Guzman (eds). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, FAO, Santiago, 2014.

turada en torno al maíz y la milpa genera una importante cantidad de alimentos tanto para el consumo de las familias del campo como para los mercados locales y regionales. La crisis se ha agudizado a partir de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (1994), donde el campo ha sido el gran perdedor. En el futuro es previsible que se agudicen los grandes problemas del campo mexicano y esto representa una grave amenaza a la agricultura familiar campesina, al maíz y a la milpa.<sup>3</sup>

La reforma del campo del gobierno federal propone como paso indispensable la transformación del marco jurídico agropecuario. La propuesta

[...] contiene un fuerte componente privatizador de las tierras ejidales y comunales [...] [y] se vislumbra la imposición en todo el país de un modelo agroindustrial de producción de alimentos. Los intentos de siembras comerciales de maíz y soya transgénica [...] son muestra de ello [...] [la propuesta vulnera] a todas luces nuestros derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la salud y a conservar la biodiversidad en nuestros territorios.<sup>4</sup>

México es el centro de origen y diversificación genética del maíz. Esta diversidad cobra gran relevancia para corporaciones transnacionales, en especial Monsanto, que controla 91% del mercado mundial de semillas.<sup>5</sup> Las semillas transgénicas de maíz representan una seria amenaza para la agricultura familiar campesina del país, donde se cuida y conserva

3. Jaime Morales-Hernández. "El campo mexicano: algunas notas sobre sus perspectivas", en Varios autores. *Y... ¿a qué PRI volvemos?* (Análisis Plural Primer Semestre de 2012), ITESO, Guadalajara, 2012.

4. Carlos Ventura Callejas. "Reforma del campo: continúa la violación de derechos", en *Animal Político*, 16 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-dignidad-en-nuestras-manos/2014/05/16/reforma-del-campo-y-derechos-humanos/#axzz35bOrfFl>, consultada el 1 de junio 2014].

5. Adelita San Vicente y Areli Carreón García. "La disputa por el maíz en México; ¿bien común o mercancía?", en Varios autores. *¿Justicia a la mexicana?* (Análisis Plural Segundo semestre de 2010), ITESO, Guadalajara, 2010.

la amplia diversidad del grano y otros cultivos de la milpa, por lo que el tema tiene un carácter estratégico.

Este contexto agroecológico coloca a nuestro país en una situación peculiar en torno a los posibles efectos y consecuencias de la liberación de maíz transgénico.<sup>6</sup> La evidencia es contundente: no es posible la coexistencia de maíces transgénicos y nativos sin contaminación de estos últimos, por lo cual única política de bioseguridad acorde con los datos rigurosos disponibles y el contexto mexicano implica la prohibición de la siembra a campo abierto de maíz transgénico en todo el territorio nacional. Las formas de vida de millones de campesinos y su invaluable conocimiento, así como la soberanía alimentaria de México, están en peligro con la liberación de maíz transgénico en cualquier parte del territorio nacional.<sup>7</sup>

## 2. MAÍZ, MILPA, AGRICULTURA Y CULTURA

Los mesoamericanos no sembramos maíz, hacemos milpa, que —con sus dones, sudores y saberes— es el origen de nuestra polícroma cultura; somos gente de milpa, es la nuestra una cultura ancestral cimentada en la domesticación de diversas plantas como maíz, frijol, chile, tomatillo y calabaza que se siembran entreveradas en parcelas con cercos de magueyes o nopales, donde a veces también crecen ciruelos, guayabos o capulines silvestres y donde se recogen quelites. Milpas que junto con las huertas de hortalizas y de frutales, los animales de traspatio, la caza, la pesca y la recolección, sustentan la buena vida campesina. La reivindicación de la milpa es una lucha contra el hambre y el éxodo, un combate por la soberanía alimentaria y por la soberanía laboral.<sup>8</sup> El

6. Mariana Benítez, Alma Piñeyro y Elena Álvarez-Buylla. “Conclusiones”, en Elena Álvarez-Buylla y Alma Piñeyro (coords). *El maíz en peligro ante los transgénicos*, UNAM / Universidad Veracruzana / Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad, México, 2013.

7. *Idem*.

8. Armando Bartra. “Hacer milpa”, en *Ciencias*, núm.92-93, UNAM, México, 2009, marzo.

maíz y la milpa ordenan el territorio rural en México<sup>9</sup> en las manos de las familias de agricultores, campesinos e indígenas que cuidan y conservan su gran diversidad de semillas nativas y que utilizan un amplio repertorio de saberes y conocimientos tradicionales.

Los pueblos son lo que siembran y cosechan, pero también lo que comen y lo que beben, lo que cantan y lo que bailan, lo que lamentan y lo que celebran.<sup>10</sup> El maíz y los cultivos de la milpa conforman un componente central de la identidad cultural de México, son mucho más que productos agrícolas y se ubican en lo que puede ser considerada la agri-cultura entendida como una forma de habitar y estar en el mundo en interrelación con la naturaleza, y es el arte de cuidar y cultivar la tierra que habitamos y por la cual se hacen, se forman, se constituyen y son posibles los seres humanos y sus culturas.<sup>11</sup> La agricultura no se puede reducir a una mera actividad productiva; los hábitos de consumo, la calidad de los alimentos, la gastronomía, la identidad cultural y muchos vínculos sociales dependen de la agricultura y conforman lo “agrocultural”, y por ello el futuro de los campesinos es indisoluble del futuro del resto de los ciudadanos.<sup>12</sup>

La disyuntiva se plantea entre mantener a nuestra planta sagrada como un patrimonio de la humanidad o permitir su apropiación en virtud de su transformación genética.

La agricultura industrial, su énfasis en el monocultivo y los herbicidas, ha acabado con la agrobiodiversidad. Entre 1900 y 2000 se perdió 75% de la diversidad agrícola.<sup>13</sup> Los transgénicos de maíz no son necesarios para mejorar y aumentar la producción de alimentos. Las múltiples

9. Guillermo Bonfil. *México profundo: una civilización negada*, Grijalbo, México, 1994.

10. Armando Bartra. *Op cit.*

11. Omar Felipe Giraldo. “Hacia una ontología de la Agri-Cultura en perspectiva del pensamiento ambiental”, en *Polis*, núm.34, 2013.

12. José Bové y François Dufour. *La semilla del futuro: la agricultura explicada a los ciudadanos*, Icaria, Barcelona, 2005.

13. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. *El segundo informe sobre el estado de los recursos filogenéticos para la alimentación y la agricultura en el mundo*, FAO, Roma, 2010.

experiencias en el país muestran que hay evidencias de que es posible lograr la autosuficiencia en maíz con tecnologías no transgénicas. Los agricultores y nuestros científicos tienen las semillas y el conocimiento necesario para producir hasta 57'000,000 de toneladas de grano de maíz con tecnología no transgénica, mientras que el consumo nacional es del orden de 32'000,000 de toneladas anuales.<sup>14</sup> La riqueza de nuestro país podría aprovecharse de manera sustentable al combinar el inmenso y profundo conocimiento tradicional, que dio lugar a sistemas agroecológicos paradigmáticos como la milpa, con la agrobiodiversidad como bien común y un conocimiento científico profundo, realmente comprometido con la sustentabilidad.<sup>15</sup>

### 3. EL CUIDADO Y LA DEFENSA DEL MAÍZ

En México se ha establecido una disputa por el maíz. Por un lado están las poblaciones campesinas e indígenas de Mesoamérica, que reivindican su derecho legítimo a sembrarlo, comerlo y reproducirlo libremente, junto con las cuales científicos, organizaciones ambientalistas y de derechos humanos han levantado la voz de alarma, tanto por las implicaciones que tendría la producción de maíz transgénico en la alimentación y el ambiente, como por el despojo que significa para las comunidades indígenas y campesinas la introducción de esta tecnología en manos de unas cuantas empresas.<sup>16</sup> El adversario son las corporaciones biotecnológicas y los monopolios agroindustriales que intentan arrancar al maíz de todos los significados, derechos y conocimientos que lo ligan a las comunidades campesinas e indígenas para trasformarlo en una materia prima, el pivote que les garantice ganancias en los mercados agroalimentarios globales.

14. Antonio Turrent Fernández. "Potencial productivo del campo mexicano para producir maíz no transgénico en los próximos 25 años", en Varios autores. *De regreso a Los Pinos (Análisis Plural Segundo Semestre de 2012)*, ITESO, Guadalajara, 2013.

15. Mariana Benítez *et al.* *Op cit.*

16. Adelita San Vicente y Areli Carreón. *Op cit.*



Esta lucha ha logrado detener la siembra indiscriminada de maíz transgénico en México. En ella participa una gran diversidad de actores sociales que confluyen en estos procesos en torno al cuidado y defensa del maíz y de su cultura como un bien común del pueblo mexicano. En este caminar se articulan múltiples acciones, entre las que destacan sembrar y conservar maíces nativos y milpa agrodiversa, fortalecer la agricultura campesina familiar, fomentar el trabajo en redes, cocinar y consumir el maíz nativo y los alimentos de la milpa, apoyar los mercados locales y el comercio justo, sumarse a las movilizaciones contra los transgénicos, interponer recursos jurídicos, crear municipios y regiones libres de transgénicos, promover las oportunidades para los jóvenes rurales, y vincular a los agricultores y los consumidores.

### **3.1 Lo familiar, lo comunitario**

Existe un amplio consenso, tanto entre agricultores como entre científicos, de que la mejor manera de cuidar las semillas nativas es el fortalecimiento de la agricultura familiar como base de la conservación de la agrodiversidad. En todo el escenario rural mexicano crecen por todas partes múltiples esfuerzos, de agricultores, familias y comunidades, por cuidar y defender sus maíces, a través de parcelas agroecológicas, fondos locales de semillas, formación campesino a campesino, fitomejoramiento participativo e intercambios de saberes y semillas.

La experiencia de la Red de Alternativas Sustentables Agropecuarias (RASA) es un caso que ilustra la acción y el trabajo de múltiples organizaciones ciudadanas en México, que asumen al maíz como parte principal de nuestra identidad cultural y se orientan a cuidarlo, conservarlo y defenderlo para asegurar el futuro del campo, del país y de nuestros alimentos. En 1999 empieza como una cooperativa de campesinos, indígenas, mujeres, consumidores y asesores que integra en sus actividades alrededor de 100 familias de distintos municipios de Jalisco, construyendo una agricultura sustentable y diversificada, orientada primero a la soberanía alimentaria familiar y después hacia el

comercio justo de productos ecológicos. La conservación del maíz y la milpa nace como un eje de trabajo de la RASA a partir de las amenazas continuas contra la agricultura campesina y desde su articulación con otros movimientos regionales y nacionales para el cuidado y la defensa del maíz y su cultura.<sup>17</sup>

En lo familiar y lo comunitario la lucha contra el maíz transgénico se realiza desde lo cotidiano, conservando, reproduciendo y mejorando las variedades nativas, de manera autogestionaria y de acuerdo con las necesidades de los propios agricultores. Los campesinos de la RASA han modificado sus sistemas de producción, han recuperado la agrodiversidad y el uso de tecnologías sustentables, donde el punto de partida han sido las prácticas de la agricultura tradicional y el uso de semillas nativas. Han generado una mayor soberanía alimentaria y autonomía productiva en las familias; cultivan ahora ocho especies de frutales, 17 de hortalizas, cuatro gramíneas y seis leguminosas diferentes, diez plantas medicinales y cinco especies animales que les proporcionan leche, carne y huevo.<sup>18</sup> Las familias de la RASA cubren las necesidades de alimentación, salud y educación básicas, y 40% tiene ingresos por encima de la media comunitaria.<sup>19</sup> Todo ello llevó a los agricultores a fortalecer el reconocimiento del grano como un símbolo de identidad campesina e indígena, sinónimo de libertad y autonomía.<sup>20</sup>

17. María de Jesús Bernardo Hernández. “El cuidado de las semillas nativas y su importancia en procesos de agroecología: pequeños productores de Jalisco”, en Elena Álvarez-Buylla, Areli Carrión y Adelita San Vicente (coords). *Haciendo milpa*, UNAM / Semillas de Vida, México, 2011.

18. María de Jesús Bernardo Hernández y Jaime Morales-Hernández. “El conocimiento campesino y la percepción simbólica como elementos para la formación en agroecología hacia la sustentabilidad rural”, en Felipe Reyes Escutia y Sara Barrasa García (coords). *Saberes ambientales campesinos: cultura y naturaleza en comunidades indígenas y mestizas de México*, Universidad de las Ciencias y Artes de Chiapas / Universidad Autónoma de Madrid, Tuxtla Gutiérrez, 2011.

19. Óscar Muñoz. “Situación de las hijas e hijos de campesinos de la Red de Alternativas Sustentables Agropecuarias de Jalisco, México”. Tesis de Maestría en Agroecología, Universidad Internacional de Andalucía, España, 2012.

20. María de Jesús Bernardo Hernández. *Op cit.*

### 3.2 Lo regional, lo nacional

Si bien la base de los procesos de cuidado y defensa del maíz está en los planos familiar y comunitario, las experiencias en el mundo muestran la necesidad de articular otras dimensiones más amplias, que incluyan articulaciones con movimientos regionales y nacionales. El maíz mexicano es un bien agrocultural común del pueblo mexicano y por ello estas articulaciones son clave, y en estos niveles existe un amplio espectro de acciones y organizaciones que han hecho notables esfuerzos, que en conjunto con lo familiar y lo comunitario han logrado detener la siembra comercial de maíces transgénicos en México.

Retornamos al caso de la RASA para analizar sus acciones en el nivel regional. En primer término está la creación de un fondo regional de semillas del maíz en su Centro de Formación en Agricultura Sustentable, ubicado en Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco, en articulación con Semillas de Vida AC, donde se trabaja desde hace cuatro años en la conservación y reproducción de aquellas semillas nativas que los campesinos consideran en riesgo. Actualmente existen cerca de 35 variedades que cada año están presentes en las ferias del maíz y en los encuentros de campesinos. El fondo, que busca que las mejores semillas estén en manos de quienes las han conservado durante miles de años, los indígenas y campesinos de todo el país,<sup>21</sup> ha sido fundamental a escala regional para la conservación de las semillas y en el trabajo de los cuidadores del maíz, que en pequeños fondos locales recuperan diferentes variedades, experimentan con ellas en su parcela y son encargados de las parcelas familiares y la milpa, que fungen como aulas abiertas y son la fuente básica de los contenidos de formación.

Además, en este nivel regional, la RASA ha buscado el diálogo y las articulaciones con los movimientos urbanos y en ello han sido funda-

21. *Idem.*

mentales los encuentros anuales denominados Nuestro Maíz, Nuestra Cultura, organizados con la participación de otras organizaciones y de universidades, donde es central el diálogo en torno al maíz y la milpa, como un símbolo de identidad y del valor de la cultura campesina y mexicana. Los encuentros giran en torno a significaciones culturales y simbólicas como celebraciones comunitarias en ferias, tianguis, rituales, encuentros, charlas, misas, alimentos, comidas, artesanías; en ellos se reúnen indígenas, campesinos, mujeres, jóvenes, agricultores periurbanos, consumidores y técnicos para conocer las alternativas en el cuidado y la defensa del maíz, para intercambiar semillas y construir conocimientos sobre el grano nativo y la milpa, todos ellos trabajan y se comprometen con la lucha por la conservación de maíz desde diferentes frentes, así como en la dignificación de la labor campesina y la defensa de la cultura del maíz.<sup>22</sup>

La red, junto con otras organizaciones, organiza las ecofiestas como espacios de convivencia entre los agricultores ecológicos y los consumidores urbanos, a donde acuden personas para aprender sobre la agroecología, el maíz y el consumo sustentable a través de talleres, recorridos de campo y actividades lúdicas. La RASA ha establecido vínculos entre movimientos rurales y urbanos regionales, que son una parte fundamental del fortalecimiento de agricultura sustentable campesina y de la defensa de la cultura del maíz. La red se ha movilizado junto con ellos en contra de los transgénicos, a favor del maíz nativo y de la milpa, y en defensa de la cultura del maíz.

En el plano nacional la RASA se articula con otros movimientos y participa en foros, ferias, exposiciones, talleres, movilizaciones y otras actividades nacionales que están en la búsqueda de vincularse con los procesos campesinos e indígenas para ir construyendo los mecanismos de comunicación y apoyo recíproco, dando la im-

22. *Idem.*

portancia que merece la milpa. En México la lucha contra los intentos de introducción del maíz transgénico en el ámbito comercial han demandado una clara posición ética, para actuar contra el riesgo de perder un bien común, en donde, desde la experiencia de la red, han sido fundamentales los distintos saberes que los diversos actores participantes —campesinos, indígenas, consumidores, mujeres, jóvenes, artistas, científicos, ecologistas— han aportado en este proceso social para defender el maíz y su cultura.<sup>23</sup>

A escala nacional existen multitud de actividades que muy diversas organizaciones y redes llevan a cabo cotidianamente. Una línea de trabajo muy importante ha sido la difusión de información desde diversas perspectivas y en diversos ámbitos; aprovechando las nuevas tecnologías se ha buscado diseminar información y convocar a acciones puntuales que se multiplican y diversifican.<sup>24</sup> El proceso ha contribuido a recrear un sentido comunitario que se encontraba latente en habitantes de las ciudades y ha permitido revalorar y resignificar al campo para las poblaciones urbanas. Por otro lado diversas organizaciones han impulsado una línea de trabajo para dar seguimiento legal a las siembras de transgénicos. Esta labor ha significado interponer diversos recursos jurídicos: demandas de amparo, procedimientos contra funcionarios públicos, denuncias populares, incluso una controversia constitucional. Asimismo, se ha participado en las instancias públicas determinadas por la ley.

Un reflejo de estos procesos es la demanda colectiva presentada en julio de 2013 por investigadores, académicos, campesinos, apicultores, defensores de derechos humanos, ambientalistas, artistas y representantes de organizaciones, ante el riesgo de daño inminente al ambiente y a la biodiversidad por contaminación transgénica de maíces nativos. En septiembre de 2013 el juzgado federal admite preliminarmente el recurso y dicta una medida precautoria que suspende el otorgamiento

23. *Idem.*

24. Adelita San Vicente y Areli Carreón. *Op cit.*

de permisos para la liberación o siembra de maíces transgénicos, a pesar de las triquiñuelas jurídicas de Monsanto y diversas instancias del gobierno federal empeñadas en ello. El resultado es difícil de evaluar, pues si bien es cierto que en el ámbito jurídico no se ha entrado al fondo del asunto, negándose a los demandantes, en todos los casos, la personalidad jurídica, consideró que se ha logrado detener el avance de los transgénicos. La legalidad constituye un impedimento pues el gobierno constantemente se refiere a la necesidad de dar certeza jurídica a los particulares.<sup>25</sup>

En México los distintos movimientos sociales han realizado diferentes procesos de resistencia y múltiples acciones buscando cuidar y defender el maíz nativo y la milpa contra las amenazas de la agricultura industrial y de los transgénicos, para ello enfrentan intereses muy poderosos que mezclan sin pudor los ámbitos de lo público y lo privado en su empeño, y a la fecha han logrado su objetivo. Los movimientos sociales son un esfuerzo por unir la lucha contra unos enemigos siempre amenazantes y por la defensa de los derechos sociales y culturales, son un conjunto cambiante de debates, tensiones y desgarramientos internos, donde conciencia, recreación estética, estrategia política y solidaridad de base, se mezclan, relacionan y articulan, sin la formulación de un mensaje doctrinario y político, sino por el contrario, el mensaje fundamental es ante todo ético.<sup>26</sup>

Ante ello es difícil adelantar cuál será el resultado de esta disputa donde se juega el futuro de la agricultura familiar mexicana y uno de los fundamentos de la cultura milenaria del país. El cuidado y la defensa de la cultura del maíz es parte de una propuesta civilizatoria en todos los sentidos: desde una cosmovisión que implica una forma diferente de concebir al mundo de las relaciones con la naturaleza, con las plantas; pasando por una propuesta de ciencia y tecnología de cómo desarrollar la agricultu-

25. *Idem.*

26. Alain Touraine. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, FCE, México, 1944.

ra y producir nuestros alimentos; hasta qué alimentos consumimos y de qué calidad, incluso de salud con opciones en la medicina herbolaria. Las formas en que logremos defender a nuestra planta sagrada, accesible al resto de la humanidad, con su multiplicidad de sentidos, valores, usos y aprovechamientos comunitarios<sup>27</sup> serán claves para resolver la disputa sobre el maíz y sobre la alimentación humana en el planeta, así como para preservar la diversidad de modos de vida, conocimientos y comunidades humanas que ofrezcan opciones al modelo dominante.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

México es centro de origen y diversificación del maíz, que representa mucho más que un cultivo, es la base de la agricultura familiar campesina, genera los principales ingredientes de la gastronomía nacional y forma parte de los bienes culturales comunes del pueblo mexicano. La introducción de los maíces transgénicos plantea enormes riesgos y significa además poner en peligro la existencia y continuidad de este legado biológico y cultural. Por otra parte, los maíces transgénicos no son necesarios para aumentar la producción de maíz. Hay evidencias de que con las semillas y los conocimientos existentes en México es posible alcanzar la autosuficiencia en este alimento.

La agricultura familiar campesina ha sido a lo largo de la historia de México el escenario de la selección, el mejoramiento y cuidado de la agrodiversidad y las semillas nativas. Las estrategias para el cuidado y la defensa del maíz y la milpa pasan necesariamente por el apoyo y el fortalecimiento de la agricultura familiar, que es practicada por las grandes mayorías rurales y es generadora de buena parte de los alimentos que se consumen local y regionalmente.

27. Adelita San Vicente y Areli Carreón. *Op cit.*

A partir de las amenazas que para el maíz nativo representa la agricultura industrial, los monocultivos —y especialmente los transgénicos—, amplios sectores de la sociedad se han movilizadado en defensa del maíz y de la milpa, base de la alimentación familiar y elemento esencial de la cultura y de la identidad de México. Crecen y se extienden múltiples esfuerzos cotidianos donde los movimientos sociales, tanto rurales como urbanos, buscan opciones hacia otro mundo rural más justo y sustentable. Estas experiencias buscan fortalecer los esfuerzos por defender el maíz, que es defender también nuestros alimentos y nuestras vidas; significa además caminar hacia relaciones más equitativas entre el campo y la ciudad y hacia una sociedad mexicana más justa y más sustentable.





# ***De fútbol y otras ilusiones***

EDUARDO QUIJANO\*

*Perder es lo normal y, a partir de ahí, se construye todo.*

*Si asumes que perder es lo normal,  
el día que ganas el placer es máximo*

AXEL TORRES, PERIODISTA ESPECIALIZADO EN FÚTBOL.

## 1. BIOGRAFÍA MÍNIMA DE UNA AFICIÓN

He sido aficionado al fútbol durante más de 50 años. Soy de los que siguen, se apasionan, piensan, escriben, discuten y, sobre todo, gozan con el fútbol. Alimenté mi afición como la mayoría: de joven en cáscaras callejeras, ligas sabatinas, torneos relámpago y campeonatos interuniversitarios. Supe de la presión competitiva y el desempeño colectivo en una cancha de juego donde aprendí tanto las virtudes de la solidaridad como los beneficios de romper las reglas de forma deliberada. Como jugador y aficionado, viví enconos y rivalidades entre equipos del barrio; triunfos y alegrías nunca estuvieron exentos de hostilidad y deseos de venganza. En la piel de las emociones quedan las cicatrices de batallas campales, finales catárticos de ferocidad controlada.

Quienes hayan vivido estos fervores reconocerán que algunos recuerdos imperecederos del juego de vivir tienen la forma caótica, ilu-

\* Coordinador de la Maestría en Comunicación de la Ciencia y la Cultura en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Desde 1975 ha participado como ejecutivo y productor en medios electrónicos. Ha publicado análisis, ensayos y artículos sobre la coyuntura nacional, la cultura y el deporte en compilaciones, diversos diarios y revistas de circulación nacional.

sionante e inestable de un partido. A veces también sus frustrantes resultados. Ser aficionado al fútbol abre las puertas, al menos por una vez, a la zona de los heroísmos de la infancia y es un salvoconducto para las audacias imprudentes de la adolescencia; una zona, por cierto, de privilegios y prejuicios masculinos, dominada por sudorosas hordas eufóricas, tiernamente vulgares. Corear un gol en el estadio o frente a la televisión es el grito ingenuo del nosotros victorioso que festeja la apropiación de una felicidad accesible y efímera. Una felicidad real y exultante, bálsamo del fin de semana<sup>1</sup> a la grisura de la rutina o la miseria diaria.

Por eso, *ser dueño del balón* es la metáfora perfecta de la concentración de poder que falsamente promete este deporte espectáculo. Convertido en enorme dispositivo de ficción a partir de su simpleza y enormes posibilidades para conocerlo y practicarlo, el entretenimiento colectivo más popular de la tierra seduce a millones de seres humanos con su promesa esencial: la oportunidad de habitar el territorio lúdico de lo impensado y acceder con otros a emociones y victorias primordiales, tan básicas como legítimas.

En otro sentido, después de una etapa idílica, mi gusto por el juego cedió ante los imperativos de ser aficionado de *un* equipo. Más que ingrediente anecdótico de preferencias individuales, la elección casi siempre perdurable conlleva diversas formas de arraigo y vínculo necesariamente circunscritas a la filiación a un equipo. *Ser* de las Chivas, del América o del Atlas es, en los hechos, otra manera de ver y entender el juego. Muy pronto esa afición se convirtió en algo distinto a un gusto y una fuente de emociones para ser la salvaguardia de una identidad cobijada por el amor a una camiseta, a unos colores.

Aunque de eso hace ya mucho tiempo, la afición permanece; sigo disfrutando del placer de jugar, como una vez en la calle y con aquel

1. El escritor Javier Marías describe al fútbol como “la recuperación semanal de la infancia”. Javier Marías. *Salvajes y sentimentales*, Aguilar, Madrid, 2000.

entrañable grupo de amigos. Con colegas comento el partido del fin de semana, del Barcelona, de Lionel Messi y de la más reciente final de la *Champions*. El asombro, la emoción y las expectativas permanecen intactos cuando me dispongo a reflexionar sobre sus constitutivos.

## 2. IDENTIDAD (ES) FÚTBOL

***El asunto más difícil es encontrar algo para reemplazar al fútbol, porque no hay nada***

KEVIN KEEGAN, ENTRENADOR DE FÚTBOL.

Hay en las memorias de la tradición balompédica, en la historia de la expansión internacional del fútbol, infinidad de análisis que dan cuenta de su peso simbólico. Estudios académicos y tratados sociológicos reconocen su sitio en representaciones e imaginarios colectivos, en la socialización familiar y en múltiples interacciones que el juego suscita como portador de valores, espacio de encuentro comunitario y componente indispensable en la iconografía patriótica de la historia nacional.

En este sentido, baste revisar el papel de los triunfos futbolísticos en la configuración de la autoestima nacional y en la “vivencia festiva de la nacionalidad”.<sup>2</sup> Para Sergio Villena Fiengo<sup>3</sup> el papel del fútbol en la “redefinición de los imaginarios colectivos nacionalistas es similar al que desempeñaron la novela y las noticias en el desarrollo inicial de una esfera pública burguesa”.

Sin duda, el fútbol contribuye a la construcción de la mirada con que los ciudadanos ven hoy el mundo y establecen relación con los otros; es el tópico irremediable de su conversión y adaptación a entornos amplios. Los significados que adquiere en su cotidianidad están es-

2. Federico Medina Cano. “El fútbol y la vivencia festiva de la nacionalidad”, en *Razón y Palabra*, núm.69, México, 2009 [DE disponible en: [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx), consultada en mayo de 2014]
3. Sergio Villena Fiengo. *Globalización. Siete ensayos heréticos sobre fútbol, identidad y cultura*, Norma, San José, 2006.

trechamente vinculados a distintos ámbitos de la esfera pública (económica, estética y cultural) y se despliegan en narrativas singulares de cada grupo y localidad. Por tanto, cualquier intento de abordaje supone atender la diversidad de dimensiones y actores del acontecer social involucrados.

Un aspecto primordial para la comprensión del fenómeno es el proceso de apropiación colectiva del fútbol, vía la colosal mediatización,<sup>4</sup> que como a ningún otro deporte lo ha convertido en un rito o una pasión *glocalizada*. El concepto de “glocalización”<sup>5</sup> es pertinente para argumentar que la globalización cultural del fútbol está caracterizada por la continua y compleja interdependencia de lo local y lo global. Permite, además, explicar cómo las culturas locales utilizan capacidades para redefinir el sentido de las dinámicas del fútbol para satisfacer sus necesidades, creencias y expectativas particulares. Como factor cultural *glocal* el fútbol no puede comprenderse estáticamente o en un solo sentido. Es un proceso dialéctico y contingente, donde públicos diversos moldean e interpretan las competencias más importantes, adoptando diferentes estrategias de sociabilidad a partir del factor común de conversación intercultural que el juego les ofrece.

Puesto así, el fútbol es también una pasión utilitaria. Como dispositivo de formación de identidades, participa en la integración de una comunidad enmarcada en coordenadas históricas, cognitivas y afectivas, al tiempo que se constituye en componente estratégico de sujeción a los intereses de grupos dominantes. Los partidos de fútbol, en su exuberancia festiva, permiten que cada comunidad cree imaginarios, se autorrepresente, defina a su manera cómo son los demás y,

4. Para Roger Silverstone, mediatización nombra el proceso en el que tanto los productores y consumidores convergen intermitentemente con significados que tiene su punto de atención y de generación y que una vez incorporados se contrastan con la experiencia. Véase Roger Silverstone. *¿Por qué estudiar los medios?*, Amorrortu, Madrid, 2004.
5. Roland Robertson. *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización, Trotta, Madrid, 2003.

frente a los otros, se perciba única y distinta con la ambición de no parecerse a *ninguna*.<sup>6</sup>

### 3. EL ESPECTÁCULO ESCENIFICADO

Por el valor social que le hemos conferido el balompié es un poderoso vehículo de transmisión de identidades, vía de pertenencia a la que contribuye vigorosamente la mediatización del tiempo libre y del ocio. El vínculo entre uso del tiempo libre y atención a los grandes espectáculos deportivos encabezados por el fútbol genera millones de espectadores pasivos con disposición al consumo de productos de entretenimiento que les garantizan, desde lógicas discutibles, elementos lúdicos y hedonísticos.

Un aspecto fundamental de las dinámicas de identificación producidas por el fútbol es su capacidad para crear un escenario que simula participación comunitaria, invita a entrar a la fiesta de una sociedad “homogénea” a partir de la cual se pueden desprender valores comunes. Lo que simultáneamente ocurre en esa arena pública son modalidades de enfrentamientos simbólicos donde se visibilizan y resignifican los conflictos y las desigualdades entre grupos sociales que luchan por imponer sus sentidos y lealtades.

Así, el entretenimiento plebeyo de la primera mitad del siglo XX es, en el marco de la celebración del Mundial de Brasil 2014, un complejo fenómeno sociocultural, donde los actores sociales que lo conforman —espectadores, equipos, ligas, medios, barras, jugadores, el juego mismo— expresan problemáticas, sueños, desengaños y expectativas individuales y colectivas. Ganar o ser vencidos, brillar o fracasar son componentes que simbólicamente subsanan o reafirman subordinaciones, infortunios o resentimientos sociales.

6. Cedric Cullingford. *El prejuicio en los jóvenes*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

Los mítines y manifestaciones “antimundial” convocados por sindicatos, comuneros y ciudadanos brasileños que desafían la realización del máximo evento del balompié en su patria refieren estas dinámicas en tensión. Como ciudadanos, los amantes del fútbol cuestionan la pertinencia de los aproximadamente 15,000 millones de dólares invertidos para la celebración de la copa del mundo; impugnan la corrupción subyacente frente a graves carencias que padecen la mayoría. Organismos civiles y periodistas extranjeros<sup>7</sup> han denunciado que la realización del Mundial en Brasil ha agudizado los problemas de drogadicción y pobreza entre los menores de edad de las favelas y la proliferación de la prostitución infantil.

En este plano, para la problematización y comprensión de la hegemonía del fútbol como el deporte privilegiado en Occidente, ayuda la noción de fútbol espectáculo desarrollada por Marc Augé.<sup>8</sup> Según plantea este autor, “el fútbol y cuanto ocurre a su alrededor son prácticas sociales urbanas que aglutinan ciudadanos alrededor de nuevos referentes de pertenencia. El juego es el mecanismo para la presentación del mundo como espectáculo escenificado”; es decir, como medio en el cual confluyen disposiciones individuales y grupales:

El espectáculo de fútbol se convirtió en algo de todos y no puede estar destinado a un grupo particular que, según los puntos de vista, encontraría allí la imagen de su propia cohesión o el espejo de su alienación. En este sentido, el fútbol funciona como un fenómeno religioso y como ritual. Podríamos decir que la relación entre deporte de masas y religión no tiene nada de metafórico. El hecho de que sus

7. Sarah de Carvalho, directora de Happy Child International [DE disponible en: <http://www.happychild.org/>] y Mikkel Jensen, periodista danés en la revista *Placard* [DE disponible en: <http://placar.abril.com.br/materia/jornalista-dinamarques-desiste-de-cobrir-a-copa-e-deixa-o-brasil>] han denunciado en diversos medios esta situación.

8. Marc Augé. “¿Deporte o gran ritual moderno?”, en *Le Monde Diplomatique*, mayo de 1998.

funciones sociales puedan interpretarse, según las circunstancias, de manera diversa y hasta contradictoria lo acerca más al fenómeno religioso. Y, como sucede con todo ritual, uno espera que se produzca: que llueva, que se detenga la epidemia, que las cosechas sean buenas y los dioses, favorables. El ritual se repite pero inaugura, da comienzo a la espera. En el ritual deportivo, esta espera se consuma con la celebración misma.<sup>9</sup>

Una cuestión relevante del discurso propuesto por el fútbol es su ensamblaje a la retórica nacionalista identitaria del estado enfocada a la “revaloración” triunfalista de lo propio. En la ceremonia de abanderamiento de la selección de México que participó en el mundial de fútbol Enrique Peña Nieto, titular del Ejecutivo federal, les pidió en el patio de Palacio Nacional:

El presidente de la República y todos los mexicanos confiamos en ustedes para que el próximo 13 de julio [de 2014], que será el partido de la final de esta justa, traigan ese trofeo a nuestro país [...] Ninguno es tan bueno como todos juntos. Ganen como triunfadores que son, como están acostumbrados a hacerlo frente a los mejores del mundo. Al pisar la cancha y entonar nuestro Himno recuerden que detrás de ustedes está toda una nación que los seguirá y los acompañará en cada momento [...] Ante Camerún, desde el primer minuto, salgan a ganar, a poner en alto el nombre de México.<sup>10</sup>

#### 4. EL NEGOCIO DE VER FÚTBOL

La infinidad de competencias nacionales, continentales y mundiales que conforman el fútbol profesional controlado por la Federación In-

9. *Idem.*

10. Marlene Santos Alejo. “Traigan el trofeo a México, pide Peña Nieto a los integrantes del Tri”, en *La Jornada*, 28 de mayo de 2014, p.8.



ternacional de Fútbol Asociación (FIFA) y las federaciones de cada país tienen un altísimo valor económico y político como espectáculo-mercancía a disposición de las mayorías. Una sustanciosa tajada de la rentabilidad del mercado del fútbol en nuestro país y el mundo está fincada en el potencial publicitario que representan las audiencias televisivas (cuyas fluctuaciones a la baja cercanas a 50% han desquiciado a los concesionarios).<sup>11</sup>

Con la intervención preponderante de la televisión el consumo del fútbol ha trasfigurado la pasión colectiva, su uso como entretenimiento hegemónico a escala global y sus múltiples connotaciones sociales. Infinidad de estudios socioantropológicos han propuesto con mayor o menor fortuna desentrañar el modelo impuesto por las industrias culturales a los aficionados en su papel de espectadores-consumidores. Para algunos,<sup>12</sup> el núcleo del discurso vigente sobre la configuración identitaria del fútbol hace mucho tiempo que no está a cargo del estado o en la esfera política.

Para otros, “la jerarquía que posee el fútbol ante otros deportes supera las cualidades del juego y se relaciona con la importancia simbólica y la trascendencia que alcanza en el espacio social donde la actividad se desarrolla”,<sup>13</sup> y por ello sus propósitos más evidentes se perfilan en el amplio escaparate publicitario de empresas directa o indirectamente involucradas en el negocio de ver fútbol. Dicho con claridad, mercantilización pura y dura. Se prevé que la FIFA recaudaría al menos 4,000 millones de dólares por concepto de patrocinios y los derechos de televisión del Mundial 2014. De ellos, 2,600 millones corresponden a los derechos para la transmisión de los partidos a todo el mundo y 1,400 millones al patrocino de las 20 empresas principales.

11. Véase el artículo de David Luhnow, “Ratings war in Mexico. Pits Nielsen against TV giants Televisa and Azteca”, en *The Wall Street Journal*, 4 de marzo de 2014 [DE disponible en: [http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424\\_052702304450904579364711035635961](http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424_052702304450904579364711035635961)].

12. Pablo Alabarces. *Fútbol y patria. El fútbol y las narrativas de la nación en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires, 2002.

13. Gabriel Angelotti Pasteur. “El estudio del fútbol, ¿un ámbito periférico para la antropología en México?”, en *Revista de Antropología Experimental*, núm.10, Universidad de Jaén, Jaén, 2010, p.220.

A tal grado ha llegado el condicionamiento del uso público de las transmisiones de fútbol que a finales de mayo de 2014 el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de México informó que ni las empresas de grupo Carso ni Televisa podrán tener exclusividad en la transmisión de partidos de la nacional Liga MX o de encuentros de la copa del mundo de Brasil 2014:

De conformidad con las Resoluciones por las que se determinó a los Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, el IFT estableció que estos agentes no podrán adquirir en exclusiva derechos de transmisión para cualquier lugar del territorio nacional sobre Contenidos Audiovisuales Relevantes, o realizar conductas con efectos similares.<sup>14</sup>

Precisó que las ceremonias de inauguración y clausura tampoco podrán ser transmitidas exclusivamente. Tampoco los partidos inaugurales, los de cuartos de final, de semifinales y la gran final.

Pese a resistencias, avances y propuestas encaminados a confrontar la privatización del fútbol como espacio público, la estrategia central de su espectacularización, el abigarrado despliegue de contenidos futboleros en las programaciones de la televisión abierta y de los sistemas de pago, retrata con transparencia rasgos estructurales de su actual organización y sus agudas debilidades. Los intereses empresariales, con la complicidad de la FIFA y distintas instituciones sociales, han creado un feudo a modo para su cabal explotación cultural y política.

Afuera, lejos del interés del estado, se incrementan las necesidades de una mejor infraestructura deportiva y políticas públicas articuladas a programas de salud, esparcimiento y convivencia. Nuestro fútbol profesional tiene en función de sus agentes dominantes otro rostro,

14. Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT. Comunicado de Prensa núm. 25/2014; 30 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://www.ift.org.mx/iftweb/wp-content/uploads/2014/05/Comunicado-No.-25-del-IFT.pdf>].

deforme y complejo: clubes adquiridos por consorcios mediáticos o corporaciones hegemónicas; clubes con severos problemas financieros incapaces de cubrir la nómina de sus jugadores; anarquía en la cotización de jugadores confinados a “tianguis” y contratos ventajosos; incremento de jugadores extranjeros y *naturalizados*; boletos para los partidos cada vez más caros; inacabables campañas de posicionamiento de marcas y comercialización de la imagen de jugadores, clubes y selecciones; participación de equipos en mercados accionarios; dialéctica entre lo global-nacional y nacional-local-regional. El modelo de balompié construido a finales del siglo XX (empresas en lugar de clubes, consumidores pasivos en lugar de aficionados implicados) no termina por cuajar.

## 5. DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE FÚTBOL

Uno de los múltiples elementos problemáticos para la apropiación del fútbol es de qué se habla cuando se habla de fútbol en los medios. En el marco de las variaciones en la economía política del sistema de medios y sus tecnologías los lenguajes utilizados para transmisión de los partidos —en especial para las coberturas de grandes eventos como “finales”— producen irritantes dosis de teatralidad que, sin destruir los placenteros efectos individuales y de entretenimiento multitudinario, han logrado imponer su sentido al juego.

Los contenidos de espacios promocionales y de análisis futbolero construyen una gramática donde el enunciador permanente pareciera ser la misma afición; lo que quiere y busca, pero no hablan por ella, se han convertido en ella misma. En esta suplantación guiñolesca y desde su visión panóptica la televisión se ha vuelto indispensable como “testigo fiel” y última palabra cuando se requiere de saber *la verdad* y qué ocurrió en jugadas polémicas.

Para Martín Caparrós “la tele nos condiciona la forma de mirar el fútbol: lo vuelve, entre otras cosas, mucho más judicial”, pero a su vez, “el fútbol televisivo judicial provoca todo el tiempo la sensación de in-

justicia —porque no hay adaptación de las estructuras jurídicas reales a esa judicialización televisiva”.<sup>15</sup> La comunicación que se establece a través de los medios moviliza los efectos de realidad en la cancha, la canalización de las emotividades y los sentimientos se aleja de lo que es el juego en su dimensión catártica e introduce las imágenes de un simulacro de intercambio comunicativo.

Con base en su espacio social de enunciación y poder de legitimación, las gramáticas con que los medios abordan y debaten públicamente los temas del fútbol están soportadas en retóricas dramáticas que proponen mantener, más con criterios del espectáculo que con los del relato, la tensión en épocas de alta competencia, disputa de audiencias y sobreabundancia de oferta deportiva.

Una consecuencia de la *judicialización televisiva* es la estigmatización de ciertos actores *débiles*, implícita en sus narrativas sobre las violencias —simbólicas y físicas— del fútbol. Cuando hechos violentos ocurren en los estadios se seleccionan y sobredimensionan aspectos específicos de la confrontación y, en tanto no afecten directamente sus referentes ideológicos, mantienen permisividad y complicidad con otras violencias (racismo, homofobia, elitismo). Cuando sucede dentro de la cancha como resultado concreto del juego la mayoría de las veces se culpabilizará a la acción del árbitro como responsable, ignorando que el sistema de competencia propicia o tolera, nuevamente con absoluta impunidad, la prepotencia arbitral.<sup>16</sup>

Por supuesto, la violencia del fútbol expresa elementos estructurales como movilización del capital simbólico que, por ejemplo, las actuales barras ponen en juego para defensa de su territorialidad y la puesta en práctica de identidades específicas. La violencia, hemos señalado, es fruto inherente a la conflictividad social. No existe solo en

15. Martín Caparrós, *Boquita*, Sudamericana, Buenos Aires, 2005, pp. 155 y 156.

16. La participación y la influencia de los árbitros como factor condicionante del juego ha permanecido difuminada y apenas abordada en investigaciones sobre el fenómeno del fútbol.

la cancha, dentro y en los márgenes de los estadios. Seguramente está más extendida, presente con mayor intensidad en todos los ámbitos de nuestra coexistencia. Por ello mismo conviene advertir el prejuicioso tratamiento amarillista y con perspectivas unilaterales que los medios de comunicación dan a este tipo de conductas en el fútbol, ofreciendo únicamente diagnósticos delictivos y soluciones de corte policial.

A partir de los procesos de identificación de los individuos en el universo futbolístico, ser aficionados y asistir al estadio significa participar en una conmemoración ritual de carácter global —magnificada y resignificada por su mediatización—;<sup>17</sup> en tanto ceremonia pública, comporta un elemento central de la estructuración de relaciones sociales masculinas, en la exposición de sentimientos y emociones que van “reproduciendo representaciones, códigos y estilos de vida, a veces como protección a las hostilidades de nuestro tiempo”.<sup>18</sup>

## 6. EPÍLOGO

Contrario a lo que se piensa, el aficionado al fútbol es infinitamente tolerante y flexible. Para disfrutar su deporte no necesita que un partido sea fantástico o emocionante. A veces ni siquiera el triunfo es indispensable. Tal vez porque entiende que los partidos de fútbol jamás acaban en una cancha de fútbol. He intentado dejar aquí un testimonio de las cosas que (no) valen la pena del fútbol y de la orfandad de una pasión: dudas y reflexiones de un irreductible aficionado a la espera del arranque del mundial, después de ver la despedida en el *Tri* de nuestro último *crack*, Cuauhtémoc Blanco.

17. Ramón Llopis-Goig. “Masculinidades inductoras. La construcción de la masculinidad en el fútbol español”, en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm.217, 2010, pp. 61-76.

18. Máximo Pimenta, C. A., “Torcidas organizadas de fútbol”, en P. Alabarces. Carlos Alberto Máximo Pimenta. “Torcidas organizadas de fútbol. Identidade e identificações, dimensões cotidianas”, en Pablo Alabarces (comp), *Fútbolologías. Fútbol, identidad y violencia en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2003.

# ***Ucrania, en la encrucijada entre Occidente y Rusia: un acercamiento del soft al smart power***

CÉSAR VILLANUEVA R.\*

## 1. INTRODUCCIÓN: UNA MIRADA RÁPIDA A UCRANIA

Ucrania se enfrenta a una encrucijada histórica de pronóstico reservado. No es posible saber a ciencia cierta qué ocurrirá en el futuro cercano, y resultaría sumamente irresponsable aseverar lo que ocurrirá en un futuro lejano. En lo personal, una cosa me parece clara ahora: lo que suceda entre Ucrania, Occidente, Rusia y Crimea no definirá estructuralmente el sistema global del siglo XXI; no habrá una posguerra fría, no tendremos una tercera guerra mundial y Ucrania no desaparecerá del planeta. De todo lo demás podemos darnos unas cuantas licencias para hablar con más tranquilidad y certeza. A eso precisamente me aboco en este trabajo.

Empiezo con algunos datos generales para ubicar el problema. Ucrania es una nación que ha tenido cambios considerables en los últimos 25 años. Su independencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) aconteció el 24 de agosto de 1991, en pleno golpe de estado a Mijail Gorbachev, y se ratificó el 1 de diciembre del mismo

\* Es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana. Tiene un doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Växjö / Linnaeus, Suecia. Su línea de investigación se enfoca en el estudio de las diplomacias pública y cultural, así como en la imagenación de los estados en el exterior. Es autor de tres libros y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores de México.

año. Luego, prácticamente todos los gobiernos del mundo enviaron su reconocimiento pleno. Una precisión importante: antes de su independencia de la URSS el nombre oficial de Ucrania era el de República Socialista Soviética de Ucrania y su estatus frente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) era, junto con Bielorrusia, el de un estado con una soberanía limitada, que podía incluso mantener relaciones directas con otros estados, firmar acuerdos, intercambiar diplomáticos y tener representantes consulares, así como mantener sus propias fuerzas armadas. Es decir, había ciertas licencias toleradas por el Partido Comunista que centralizaba el poder aunque, en términos prácticos, existía una simbiosis con el resto de la URSS y su subordinación económica y política era considerable.

Desde una perspectiva geopolítica estricta, hoy Ucrania forma parte de la zona de influencia de dos poderes antagónicos: Rusia y Occidente, entendido este último como los 28 estados miembros de la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EU). El territorio total de Ucrania es el segundo más amplio de Europa, después de Rusia. Su geografía obliga al país a unirse a alguna de estas potencias o bien desempeñar un papel neutral muy incómodo. A la par, Ucrania enfrenta una paradoja respecto de sus recursos naturales: es un territorio con ricos y vastos campos para desarrollar la agricultura y una riqueza potencial en su subsuelo de los recursos energéticos que requiere, pero tiene una dependencia enorme de Rusia, principalmente en lo referente al gas natural, sin el cual la economía ucraniana podría caer en una profunda crisis económica y social. Además, tiene una base industrial incipiente pero dinámica en muchos rubros, como el de la bioquímica, el acero y los metales, la construcción de buques y la producción de armas de asalto y convencionales que comercializa en todo el mundo. Ucrania se ubica cerca del lugar 50 entre las economías mundiales, con un producto interno bruto (PIB) cercano a los 200,000 millones de dólares y un PIB per cápita de unos 6,000 dólares al año. Su inflación y tasa de desempleo rondan 10%, lo cual se considera alto. Esta realidad ha

hecho que, desde 1993, aproximadamente 12% de la población haya emigrado hacia otros países, particularmente europeos. Dos terceras partes de sus pobladores son considerados ucranianos de origen y 20% de rusos-étnicos.<sup>1</sup>

Un dato relevante que debe considerarse en este análisis es que la mayoría de los países europeos colindantes con la actual Rusia, desde su independencia a principios de los años noventa del siglo XX, entraron en una dinámica dual para reinventar su “nacionalismo” y buscar un “acercamiento” más vigoroso a la UE. En ese tiempo (1991) Ucrania era considerada la más poderosa de estas naciones y el estado con mayor potencial de divergencia y conflicto con Rusia. En otras palabras, el poder suave de la UE, asociado con los valores occidentales, ha tenido un atractivo particular para el bloque exsocialista. En el caso de Ucrania, durante sus primeros 15 años como país independiente buscó acercarse tanto a la UE como a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En 1997 impulsó la creación de GUAM, una unión entre Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, como una herramienta de integración europea y de contrapeso a Rusia. Sin embargo, la influencia europea en Ucrania siempre ha sido más un anhelo nacional que una política europea de seguridad regional.<sup>2</sup>

## 2. EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO: CRIMEA Y LA ANEXIÓN RUSA

Como conflicto en específico, el tema de la separación de Crimea de Ucrania comenzó con una demanda de carácter doméstico por parte de la población en relación con temas democráticos. La polarizada

1. Cfr. Ivan Alekseyevich Yerofeyev. “Ukraine”, en *Enciclopedia Britannica*, 2014 [DE disponible en <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/612921/Ukraine>, consultada el 27 de mayo de 2014]. También véanse los capítulos IV y V de Paul Robert Magocsi, *Ukraine: an illustrated history*, University of Washington Press, Seattle, 2007.
2. Cfr. Paul J. D’Anieri. *Understanding Ukrainian politics: power, politics and institutional design*, Armonk, ME Sharpe, 2007, y Verena Fritz. *State-building: a comparative study of Ukraine, Lithuania, Belarus and Russia*, Central European University Press, Budapest / Nueva York, 2007.



elección de 2010, que dio el triunfo al opositor Víktor Yanukóvich, cercano a Moscú, produjo una renovada relación entre Rusia y Ucrania y el retroceso de la incipiente democracia local. Uno de los puntos de inflexión se dio en noviembre de 2013, con Ucrania bajo una enorme presión económica interna y la decisión del nuevo presidente de suspender los preparativos para renovar el acuerdo de asociación y libre comercio con la UE (tras cinco años de negociaciones), con el argumento de que la UE no ofrecía los 20,000 millones de dólares en ayuda que el país le había solicitado. En realidad, la firma del pacto comercial exigía reformas en el sistema político y legal de Ucrania para volverlo un estado más democrático, acorde con los valores occidentales liberales. En un giro sorpresivo, Yanukóvich anunció su deseo de integrar a su país a la Comunidad Económica Eurasiática (el equivalente de la UE, creado y liderado por Rusia) y renovar sus negociaciones económicas con Moscú, que además ofreció de inicio 15,000 millones de dólares de ayuda, sin ninguna demanda de cambio político.

El abandono de las pláticas con la UE y el acercamiento a Rusia condujo a nutridas protestas en la capital ucraniana, Kiev, particularmente de los jóvenes. El autoritarismo se hizo manifiesto: el gobierno suspendió los derechos de protesta y reunión, reprimió las manifestaciones con violencia y las fuerzas armadas, mal preparadas, ocasionaron varias muertes. Además, el 16 de enero de 2014 Yanukóvich aprobó leyes con carácter represivo que prohibían todo tipo de protestas, con la amenaza de que quienes las violaran serían sentenciados al menos a 15 años de prisión. Amnistía Internacional documentó e hizo público un conjunto de acciones represivas violatorias de los derechos humanos de los ucranianos que ocurrían sistemáticamente, como prohibiciones a la asociación pacífica, a la libertad de expresión, el uso excesivo de la fuerza, juicios injustos y la violencia asociada a quejas directas contra el gobierno.<sup>3</sup> Todo ello resultó intolerable para las distintas fuerzas

3. Amnistía Internacional. "Ukraine: 'Euromaidan': human rights violations during protests in Ukraine", Amnistía Internacional, Londres, 2013 [DE disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR50/020/2013/en>, consultada el 6 de Junio de 2014].

políticas y precipitó el derrocamiento de Yanukóvich, quien huyó y se refugió en Rusia.

El caso se puede perfilar así: un conjunto importante de la población ucraniana disputa su idea política basada en la democracia, de cara a lo que podría llamarse un autoritarismo del régimen prorruso de Yanukóvich; conflicto que adquiere el cariz internacional, con la entrada de Rusia, la UE y EU, lo que para algunos aparece como una historia muy compleja, con traiciones, manipulaciones, intentos de asesinato, intervenciones militares, etc, todo con tintes de una gran tragedia en la mejor tradición de William Shakespeare.<sup>4</sup>

Tras hacerse imposible la continuidad del gobierno de Yanukóvich, el 23 de febrero de 2014 el parlamento asumió el poder y designó como presidente en funciones a Alexander Turchinov, quien llegó con una visión prooccidental. Con la salida de Yanukóvich se pensaba que era posible solucionar las protestas masivas, pero el ajedrez político cambió y Rusia entró en acción con una intervención militar en Crimea, con la justificación de que Ucrania tenía un gobierno ilegítimo. El 27 de febrero un grupo armado prorruso tomó las sedes del gobierno y del parlamento autónomo de Crimea y puso banderas rusas sobre los edificios oficiales. A pesar de las protestas por parte de Ucrania y del apoyo por parte de la ONU, de los estados miembros de la UE por separado y como unión, y de EU (que hicieron exhortos de todo tipo para respetar el derecho internacional), Rusia siguió adelante y una vez asentado el ejército ruso en Crimea, con el pretexto de defender a la población prorrusa de una “ucranización”, se lanzó un referéndum para que la península se independizara de Ucrania. El referéndum fue favorable a los prorrusos y Rusia anexó a Crimea con 96% de los votos a favor.<sup>5</sup> El 18 de marzo el presidente ruso, Vladimir Putin, proclamó

4. Comisión Europea. “EU and Ukraine”, en “Countries and regions: Ukraine”, European Commission, 2013 [DE disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/>, consultada el 3 de junio de 2014].

5. *Idem*.

que “Crimea siempre ha sido parte de Rusia” y firmó el acuerdo de adhesión de esta región a Rusia.<sup>6</sup> *Fait accompli*.

La propaganda es en este caso una secuencia de poder suave para la acción política. Si tenemos en cuenta la desarrollada por Putin en estos términos soviéticos, la invasión de Crimea no fue una reacción a una amenaza real sino más bien una pantalla para adelantar una posición estratégica. La propaganda es parte de la acción que se pretende justificar. Desde este punto de vista, una invasión de Rusia daría lugar a una reacción nacionalista ucraniana que haría que la historia de Rusia acerca de los fascistas fuera cierta, pero a la inversa. A esto volveré al final del trabajo.

Para entender este hecho no habría que olvidar que Crimea perteneció a Rusia desde el siglo XVIII y hasta 1954. En el imaginario colectivo de la zona la península simbolizó la materialización del sueño romántico de los primeros imperialistas rusos que anhelaban conquistar las tierras de los antiguos imperios clásicos. Crimea fue entonces el lugar de descanso del liderazgo soviético y el soñado destino veraniego de los rusos de varias generaciones. Pese a su población multiétnica, Crimea para los rusos siempre ha sido considerada territorio ruso. Esto sin descontar que, desde luego, la península y la base naval en su capital le han dado a Rusia una posición privilegiada en el aspecto geoestratégico, con miras al Mar Negro y al Mediterráneo.<sup>7</sup>

Se podría suponer que después de la tensión generada por la anexión de Crimea se generaría un conflicto de mayor escala, más allá de las sanciones diplomáticas y económicas, que han sido ignoradas —hasta hace poco— por Rusia, que ha amenazado con la movilización de tropas a la frontera con Ucrania, especialmente en el este, donde ha

6. Timothy Snyder. “Ukraine: the new dictatorship”, en *The New York Review of Books*, 20 de febrero de 2014 [DE disponible en: <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/jan/18/ukraine-new-dictatorship/>].

7. Aleksei I. Miller. *The Ukrainian question: the Russian empire and nationalism in the nineteenth century*, Central European University Press, Budapest / Nueva York, 2003.

alentado indirectamente las sublevaciones rusas. La intervención de EU y de la UE en un conflicto armado con Rusia es más que dudosa, aunque eso no excluye la posibilidad geoestratégica de que, si se diera una “tormenta perfecta”, podríamos ver un combate de baja intensidad entre este país y Ucrania. El nuevo presidente ucraniano, Petró Poroshenko, empresario millonario electo en mayo de 2014, ha dicho que su meta inicial es utilizar la vía diplomática y económica para acercarse a Putin. Pero sus comentarios sobre mantener un acuerdo comercial con la UE y aspirar a recuperar el gobierno en Crimea pueden ocasionarle dolores de cabeza, y algo más. No olvidemos que la mayoría del gas que Rusia exporta a Europa pasa a través de Ucrania y, de hecho, la escala de tensiones en la región creó un desenfreno en el mercado financiero mundial en meses recientes.<sup>8</sup>

Hay quienes, con ojos más periodísticos que académicos, han sugerido que el conflicto ruso-ucraniano se está transformando en una rivalidad semejante a la de la guerra fría, donde eventualmente Ucrania quedaría dividida, no políticamente pero sí en un sentido de identidad: el norte y el oeste del país prooccidentales; el sur y el este prorrusos. Esto es un escenario lejano y más bien improbable, por los costos que acarrearía para Rusia. El motivo por el cual las regiones del sur y del este son activamente prorrusas es por el *poder suave* ruso, pues durante varios años se ha dirigido propaganda televisiva a la población rusa de estas regiones, lo cual ha tenido un efecto ideológico de división étnico-política, entre cuyos objetivos podría estar el abonar a la división en Ucrania, presionando a la gente con la posibilidad de perder su soberanía, ofreciendo a la par regresar a la madre Rusia, que los esperaría con los brazos abiertos. Yo no creo en esta hipótesis. Reitero, el costo político y militar de una maniobra geopolítica de este nivel delataría más bien que Putin y Moscú están perdiendo el tacto y el pulso en la

8. The Economist Editorial. “Russia and Ukraine: insatiable”, *The Economist*, 19 de abril de 2014 [DE disponible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21600979-cost-stopping-russian-bear-now-highbut-it-will-only-get-higher-if-west-does>].

región. Una visión posgeopolítica diría que el duelo está más bien en la forma de aplicar un poder inteligente, con capacidades de atraer y coercionar. Desde una óptica rusa esto llevaría al escenario de intentar que las mayorías rusas en Ucrania tomen el control del país, sigan los mandatos de Moscú y se alineen a sus políticas, con el premio de la asociación y alianza con Asia y Medio Oriente, más que con Europa y EU. Eso lo detallaré en la siguiente sección.

### 3. UCRANIA: ¿PODER SUAVE Y PODER INTELIGENTE?

Mucho se ha dicho del *poder suave* desde su primera aparición como categoría analítica en las relaciones internacionales, en 1990. Repetiré brevemente lo que la mayoría de las personas saben: es un término acuñado por el profesor Joseph S. Nye Jr. desde el área de la política internacional para referirse a la capacidad de atracción que tienen los países, específicamente en el campo ideológico, institucional y cultural, para alcanzar los objetivos esperados en su política exterior mediante la persuasión y el atractivo cultural, y no por medio de la fuerza. Como dice el propio Nye, es claro que el poder suave funciona principalmente por medio de habilidades persuasivas como el manejo de la información y la tecnología, el uso de imágenes atractivas de la cultura popular, símbolos universales de progreso y justicia, etc. La idea es convencer a las naciones y los ciudadanos externos de que determinados intereses de un país son, de hecho, los mismos que los del segundo, lo que hace de esta estrategia no solo una de gran eficacia sino también una muy rentable.<sup>9</sup> Lo que no todo el mundo sabe es que el poder suave es una estrategia que fue pensada en relación con las características de EU como gran potencia, y puede decirse que “es

9. Joseph Nye Jr. *Soft Power: the means to success in world politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004.

un traje a la medida” de sus intereses en política exterior.<sup>10</sup> Debido a los enormes costos de mantenimiento del ejército estadounidense, un argumento es que el poder suave es la estrategia “de bajo costo” para lograr sus objetivos, dado que permite proyectar eficientemente sus valores más preciados: la libertad, la democracia, la alta tecnología, el entretenimiento y la cultura popular, así como la legitimidad de acciones de gobierno o la educación internacional. Con el gobierno del presidente Barack Obama se actualizó la estrategia para llamarla “poder inteligente”, que incluye la capacidad de mezclar aspectos del poder suave y del económico-militar, de forma selectiva. Pero pareciera que en estos años EU y la UE no están aplicando el credo “obamense” de poder inteligente.

En el caso de Ucrania, desde una óptica posgeoestratégica, podríamos decir que Putin ha aprendido la lección del poder inteligente mejor que el propio Obama al entender que la coerción militar o “poder duro” a la antigua no funciona más por sí misma en esta nueva forma de poderes asimétricos en un mundo montado en redes de comunicación y contenidos.<sup>11</sup> El Occidente, EU y la UE, por el contrario, pareciera no entender la base de su poder en el siglo XXI y está aplicándolo demasiado tarde y con pocos recursos, intentando disuadir a los rusos de que cualquier desmembramiento de Ucrania tendría sanciones “suaves”, lo que significa sanciones financieras y diplomáticas, además de 10,000 millones de euros en ayuda económica e institucional a Kiev durante los próximos tres años (para levantar a Ucrania de su crisis actual se requieren al menos 20,000 millones en 2014).

Hasta ahora Putin ha ganado su apuesta de *poder inteligente*. La ane-  
xión de Crimea aprovechó el viejo precepto soviético de madrugete

10. En mi tesis doctoral planteo una discusión sobre este concepto desde esta perspectiva. Véase César Villanueva Rivas. *Representing cultural diplomacy. Soft power, cosmopolitan constructivism and nation branding in Mexico and Sweden*, Växjö University Press, Växjö, 2007, especialmente en los capítulos I y V.

11. *Cfr.* Tor Bukkvoll. *Ukraine and European security*, Continuum International Publishing Group, Londres, 1997.

o “sorpresa militar”, por un lado, y, por el otro, Moscú ha mantenido un control estricto de la prensa rusa, asegurándose de que los rusos creyeran la propaganda que presentó de Ucrania, presentada como un semillero de nazis o judíos que perseguían a personas de habla rusa. No es de extrañar que la popularidad de Putin se disparara en su país por encima de 71%, incluida la diáspora rusa en Ucrania.<sup>12</sup>

El freno hacia el poder inteligente de Rusia es la estrategia que puede aplicar Occidente mediante visados selectivos y la amenaza de congelar cuentas bancarias de oligarcas rusos, lo que podría impulsar a los aliados de Putin a pedir la moderación de las acciones. Para los dos bloques, Occidente y Rusia, Ucrania no es propiamente un espacio muy atractivo: el rescate de la economía de este país y el fortalecimiento de sus instituciones frágiles puede requerir décadas para mostrar resultados tangibles. ¿Quién está dispuesto a mantener el apoyo durante una década? De momento, las consultas trasatlánticas entre EU y la UE abordan la seguridad nuclear, la cooperación económica con Ucrania y las negociaciones diplomáticas de alto nivel con Putin. La cautela occidental, más orientada al poder suave, pareciera inocua y se concentra en una postura racional de cálculos de conductas posibles de Putin y su élite, a través de medidas económicas y políticas que intentan calibrar el impacto de los eventos en el día a día. Falta una estrategia más audaz, basada en un poder inteligente de más alto nivel. Mientras tanto, Putin continúa con su propaganda y cooptación política de los rusos en Ucrania, propone defenderlos en territorio ucraniano si fuese necesario y amenaza con un despliegue de 20,000 soldados, de la noche a la mañana, en cualquier lugar de la frontera oriental de Ucrania, entre Donetsk o Kharkiv o incluso Transnistria.<sup>13</sup> Como ha dicho Joseph

12. Timothy Snyder. “Fascism, Russia, and Ukraine”, en *The New York Review of Books*, 20 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/mar/20/fascism-russia-and-ukraine/>].

13. Timothy Snyder. “Crimea: Putin vs. reality”, en *The New York Review of Books*, 7 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/mar/07/crimea-putin-vs-reality/>].

Nye, “Maquiavelo decía que para el príncipe era mejor ser temido que amado. En el mundo contemporáneo es mejor ser los dos: temido y amado”.<sup>14</sup> Eso es un poder inteligente mucho más efectivo.

#### 4. CONCLUSIÓN

Ya hemos dicho que la UE y EU estudian medidas para evitar que la situación de Ucrania se agrave por la intervención de la Rusia de Putin. El camino parece apuntar hacia una solución negociada, con enormes pérdidas tácticas para Occidente. Sin embargo, Ucrania ya es de facto un tema de la agenda global. Lo que todo esto revela es algo que debió saltar a la vista desde que el país se independizó en 1991 y que está profundamente arraigado en su historia: Ucrania contiene diferentes identidades y no puede excluirse unilateralmente por una sola de ellas sin correr el riesgo de la ruptura del propio país. Fuera de Ucrania, entre Occidente y Rusia hay una guerra de intereses, pero adentro se trata de una batalla de ideologías. La anexión de Crimea a Rusia desató un sentimiento nacionalista en Ucrania en la defensa de la nación completa. Ya sabemos que Ucrania ha empezado a bloquear la propaganda y la televisión rusas hasta donde le es posible para evitar que se creen las condiciones de una “intervención justificada”.<sup>15</sup> Con todo, una cosa es clara: las enormes manifestaciones en Kiev y el invierno de 2013–2014 mostraron que sería muy difícil llevar a Ucrania a la unión euroasiática de Moscú. La Unión Europea tiene esto muy claro y su estrategia de poder suave apunta en esa dirección. El objetivo de Occidente debe ser conseguir que todas las fuerzas de oposición en Ucrania que han salido a las calles se encaucen de nuevo dentro de un proceso democrático legítimo, que sea reconocido por la mayoría de los ucranianos y que permita la posibilidad de reformas económicas y políticas por la

14. Joseph Nye Jr. *Op. cit.*, p.1.

15. Peter Leonard. “Ukraine authorities block Russian TV”, en *3News*, 16 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://www.3news.co.nz/Ukraine-authorities-block-Russian-TV/tabid/417/articleID/336107/Default.aspx>, consultada el 3 de junio de 2014].



vía democrática. El tiempo es corto. El proceder de Petró Poroshenko como presidente es todavía una incógnita. A su llegada al poder declaró que “Los ciudadanos de Ucrania nunca disfrutarán de la belleza de la paz si no solucionamos nuestras relaciones con Rusia. Rusia ocupó Crimea, que fue, es, y será suelo ucraniano”.<sup>16</sup>

Al mismo tiempo, la estrategia de poder inteligente de Putin debe ser mensurada con cautela: si permite que sus miedos viscerales dominen sus acciones políticas en Ucrania se arriesga a provocar justamente lo que espera evitar: perder al país como un aliado y un socio potencial en la unión de Eurasia. Esto sería una pérdida notable después de haber luchado por preservar su influencia económica y predominancia en la región, en relación con Europa y Occidente. Al mismo tiempo, desde una óptica de poder duro, la OTAN está reafirmando su postura militar y reforzando sus defensas. Ha habido señales de que prepara un aumento de sus fuerzas en las fronteras de Polonia con Rusia y en los estados bálticos, lo que podría justificarse debido a una radicalización de las acciones de Putin en Ucrania.

Como he dicho, todo parece indicar que las posturas más finas de poder inteligente dominarán el espectro político de la situación en Ucrania. La conclusión es que Rusia ha aplicado de manera más firme el planteamiento de poder inteligente al hacer un uso estratégico de sus intereses en Ucrania, especialmente en el caso de Crimea, utilizando sus bastiones de poder suave (identidad, historia, liderazgo) con una mezcla de poder duro (ejército, amenazas, invasión) para lograr la anexión de la península *de jure* y *de facto*, favorable a sus intereses en la región. En tanto, Occidente ha intentado utilizar un poder suave medroso, carente de los efectos más tangibles del poder coercitivo, sea militar o económico, y de esa manera ha hecho imposible atraer a su zona de influencia a una Ucrania endeble, que se debate entre el retorno a un cacicazgo ruso o a una atomización parcial de su territorio.

16. Reuters. “Nuevo presidente de Ucrania toma posesión; desafía a Rusia”, en *Excélsior*, México, 8 de junio de 2014 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/global/2014/06/08/963814>, consultada el 8 de junio 2014].

## ***El evangelio es también para el hombre y la mujer actuales***

JESÚS VERGARA ACEVES\*

Pongo en forma narrativa mi convicción más profunda sobre la grandeza humana que puede dar el evangelio a la humanidad actual.

Dados los recientes acontecimientos vaticanos voy a llamar Juan Pablo a mi personaje ficticio.

Me lo imagino viviendo en el centro de la ciudad de México. Concretamente en la colonia Cuauhtémoc, zona residencial modesta donde Juan Pablo, ya en plena mayoría de edad, vive todavía con su familia. Es natural que vaya con frecuencia a la zona rosa a encontrarse con sus conocidos, a intercambiar opiniones en medio de reuniones amigables.

Al dirigirse a la zona rosa cruza a pie la magnífica avenida Reforma, contempla a lo lejos por un lado a la Diana cazadora y por otro lado el Ángel de la Independencia y se encuentra de pronto frente a una iglesia relativamente pequeña cuya entrada principal está en Reforma.

Un buen día, al cruzar Reforma algo llama su atención en el exterior de la iglesia, un letrero que dice: “Vengan a mí todos los que están agobiados con trabajos y cargas, y yo los aliviaré”. Entra a buscar la novedad pero se encuentra con lo de siempre, una iglesia sola y silenciosa que fácilmente le provoca el deseo de abandonarla; no encuentra

\* Sacerdote jesuita. Es licenciado en Filosofía por el Instituto Libre de Filosofía en México; licenciado y doctor en Teología por la Universidad de Innsbruck, Austria, y doctor en Filosofía por la UNAM. Tiene estudios posdoctorales en Filosofía y Sociología en la Universidad de Toronto y la de Chicago.

nada nuevo ni atractivo, mira las imágenes de los santos que siempre ha mirado desde su infancia, ve una iglesia vacía, prácticamente sola, que le deja la impresión de ser una iglesia abandonada, y se pregunta: ¿Quién me aliviará de mis trabajos y cargas? ¿Dónde está Jesús? Le ha impresionado el texto que leyó y se sale del templo pensando en quién le aliviará.

Juan Pablo se confirma: la religiosidad es cosa del pasado y ya no tiene ninguna importancia en la actual vida que él lleva, es propiamente una reliquia del pasado, le viene a la memoria un texto que años antes había escrito el famoso teólogo alemán, Karl Rahner: “El verdadero problema de la iglesia es seguir caminando con resignación y aburrimiento cada vez mayores, caminos comunes de una mediocridad espiritual”,<sup>1</sup> y Juan Pablo exclama: ¡Y qué mediocridad!

Sin embargo, las palabras del evangelio le sacuden y le impulsan a buscar.

Silencio y tranquilidad, es verdad, pero que en la agitación del mundo moderno no atraen sino que más bien provocan ausencia y lejanía.

Sale rápidamente por otra puerta lateral de la calle que conduce directamente a la zona rosa. Pero se lleva la inquietud del texto evangélico que leyó. Camina unas cuantas cuadras cortas y llenas de vendedores ambulantes hasta llegar a la zona donde se encuentra comúnmente con sus amigos, algunas veces en la calle principal o en alguno de los cafés adyacentes.

Ha dejado un mundo que las personas últimamente abandonan masivamente, como Juan Pablo.

Ni siquiera la curiosidad de lo desconocido en el interior de la iglesia les llama la atención, la religiosidad está ausente, le deja con la misma vaciedad con que entró y se apresura a llenarla con el trato y la conversación de sus amigos. Pero le reanima la frase que viene repitiendo:

1. José Antonio Pagola. “Vivir a Dios desde adentro”, comentarios a la homilía del 8 de junio de 2014 [DE disponible en: <http://sanvicentemartirdeabando.org/pagola/red/pentecostes.pdf>].

“Vengan a mí todos los que están agobiados con trabajos y cargas, y yo los aliviaré”. El texto evangélico sigue resonándole en su interior, pues lleva trabajos y cargas y necesita ser aliviado.

Generalmente con sus amigos se desahoga, pero siente en su interior que después le volverá el agobio, la carga y la desolación.

Con el silencio y la soledad que percibió en la iglesia contrastan la agitación y las novedades de la zona rosa.

Más adelante se encuentra con otros amigos, escucha las novedades que están comentando y empieza a participar en la conversación que no parece animada.

Pide un refresco y después de unos tragos sigue percibiendo que sus amigos están muy aburridos, los ve cansados y les pregunta: ¿Qué les pasa? ¿Por qué los veo tan aburridos? Uno le responde: “Estamos cansados, es que nuestro trabajo es muy aburrido, siempre lo mismo, se nos manda a consultar las fuentes de novedad en la computadora, archivamos en forma siempre igual y al final del día entregamos al dueño los resultados de ese trabajo monótono y aburrido”, y así pasan uno y otro día.

¿Cuántas veces habrán repetido ese trabajo que tanto hastío les provoca? Algunas noticias, es cierto, les suscitan curiosidad, pero luego pasan vanamente a las nubes del olvido. Esto que Juan Pablo lleva dentro lo quiere confirmar de nuevo y repite sus preguntas de siempre: ¿Qué les pasa? ¿Por qué tan aburridos? ¿No ha habido ninguna noticia que les dé entusiasmo? Rápidamente le responde otro: En estas noticias siempre es lo mismo, algunos sucesos escandalosos que atraen pero de pronto el tedio vuelve a hundirnos en el olvido.

Porque sabemos que la computadora solo responde impersonalmente según los programas que le han puesto, pero está muy lejos de descubrir todo el panorama y eso no abre horizontes, no provoca curiosidad ni entusiasmo a nadie.

De fondo esto se debe a que en los sujetos ya no hay apertura para percibir los nuevos fenómenos sensibles de este mundo, ni intuición

para darles una unidad, ni comprobación para ver su verdad, ni apertura a nuevos valores que procedan precisamente de la verdad.<sup>2</sup>

Juan Pablo sospecha que esta incapacidad ya no puede resistir el embate de la “mediación” moderna: por una parte todos los pensamientos y valores comunes que venían siendo compartidos porque procedían de una misma cultura generalizada, originada desde Grecia y Roma; ya no provocan unidad social, ahora cada autor tiene sus conceptos y lenguaje particulares, que no tienen nada en común unos con otros; popularmente se había ya expresado en un proverbio: cada maestrillo con su librillo.

Esto dificulta mucho la comunicación en la nueva cultura mediática que estamos viviendo y trae unas consecuencias increíbles: la filosofía ya no es un lenguaje que integre distintas concepciones y valores, es decir, ya no cumple la función integradora de la cultura.

Pero en esta mediación moderna —máximamente diferenciada y mínimamente integrada— Juan Pablo se pregunta: ¿Qué sentido tiene el evangelio? ¿Es buena nueva para la humanidad de todos los tiempos, incluso para el tiempo actual?

Vayamos por pasos.

Primero: parece que no, a causa de esta iglesia sumida ya en una larga mediocridad espiritual, como afirmó hace ya medio siglo Karl Rahner:

La iglesia. El misterio de la iglesia ha quedado propiamente oculto por el predominio de la clerecía desde la institución vaticana. No estamos en contra de la institución pero sí tenemos que ubicarla en su dependencia del misterio de la iglesia, es decir, no es el Vaticano el que domina la iglesia, es el misterio de la iglesia el que debe ser respetado por las instituciones. —Desde el Vaticano hasta la parroquia más pequeña de la más pequeña de las diócesis del mundo,

2. Cfr. Bernard Lonergan. *Insight: estudio sobre la comprensión humana*, Universidad Iberoamericana, Salamanca, 1999, *passim*.

están única y totalmente al servicio del misterio de la iglesia especialmente presente en los más pobres y abandonados—.<sup>3</sup>

Esa estructura de la iglesia, que viene de siglos atrás, es incapaz de mantener la apertura a los fenómenos actuales, entenderlos, comprobarlos y valorarlos. Muchas veces la estructura predominante ha sofocado esa tendencia evangélica a escuchar en el presente a los que más lo necesitan. Así, el hombre y la mujer actual, primero, víctimas de la falta de atención de esta iglesia anquilosada, se encuentran en un horizonte abierto no solo de indiferencia religiosa sino de una indiferencia generalizada; segundo, son víctimas de los actuales mecanismos globalizadores que solo buscan la ganancia económica y el predominio humano. Hacen recordar la descripción tan esclarecedora que san Ignacio hace de la bandera del mal: codicia de riqueza, prestigio y poder.

La humanidad actual, caracterizada por la especialización cerrada, no tiene ninguna mediación para una posible integración.

Como consecuencia aparece el trabajo aislado y solitario, es decir, el ser humano ejecuta lo que le mandan, sin capacidad creadora y sin intuiciones creativas, por lo tanto no se tiene capacidad de juicio propio y realista, ni visión sintética, pues repite rutinariamente algunos valores y antivalores y finalmente se vuelve incapaz de criticar al sistema de globalización y mucho menos de actuar.

Su actividad se reduce, pues, a ejecutar lo mandado, es individualista y esclava del sistema: su único valor es prácticamente ganar más, incluso en perjuicio de los demás.

En resumen; en general los hombres y las mujeres de hoy son esclavos, alterados en su personalidad: (deficiencias) Y ¿cómo el evangelio responde a estas necesidades?

- *Indiferentismo* como carencia práctica de la escala de valores que lleva poco a poco a restarles importancia y a la falta de fe; pero el

3. Karl Rahner, *El concilio, nuevo comienzo*, Herder, Barcelona, 1966.

evangelio dice: “El que quiera venir conmigo niéguese a sí mismo, tome su cruz, y sígame”.

- *Abandono de las religiones*, como solo restos sin vida de prácticas repetitivas que casi no dicen nada. La vida evangélica anima todos los ritos, pero sin ella los ritos están propiamente vacíos y sin sentido. El evangelio insiste: “Anunciar la venida del reino de Dios: ya está aquí, conviértanse”.
- *Soledad*: Las personas se encuentran *muy solas*, incluso entre los suyos. Pero el evangelio te invita a tomar la decisión de seguir a Jesús: “Seguir a Jesús implica seguirlo con los suyos, sus apóstoles, con los que lo buscan”.
- *La codicia esclaviza*. Mundanidad mediocre erigida en supremo valor. Pero el evangelio dice: “Déjalo todo y todo lo encontrarás”.
- *La humanidad esclava de los poderosos de este mundo globalizado*. Pero leemos en el evangelio: “Liberar de toda esclavitud, con el advenimiento del reino”.

Habría que esperar, ya que tiene un futuro promisorio ante el cambio cultural que vendrá tarde o temprano, como reacción a la deshumanización de la globalización. Ya empieza en el presente y se acentuará sobre todo en un futuro próximo.

El posible camino de liberación exige, dado el modo del ser humano, la sabiduría con intuiciones nuevas, nuevas certezas y nuevos valores, y la recuperación de sus operaciones fundamentales.

Hay que intensificar, en primer lugar, el ejercicio de una imaginación plena y creadora; el hombre moderno está acostumbrado, por el contrario, a seguir las imágenes estereotipadas de la prensa, de la Internet y de las redes sociales, de manera que su imaginación está subyugada, sin libertad para abarcar todos los fenómenos del presente y hacer sus propias creaciones.

Cuando se ha intensificado la imaginación más viva, personal y auténtica, se tienen muchos más elementos para proceder a las intuiciones racionales o hipótesis que den una primera interpretación de todas

las imaginaciones y que abran a otra operación mental fundamental no solamente la intuición genial, sino a la comprobación de su certeza que excluye las intuiciones falsas.

Esta razón sólida de lo que es abre todavía más la mente hacia el buscar no solamente imágenes nuevas ni intuiciones nuevas ni afirmaciones ciertas, sino también a nuevas afirmaciones y nuevos valores por los que el hombre toma sus decisiones fundamentales para vivir su destino.

Cuando se ha seguido metódicamente el proceso anterior y se lee el evangelio se revive y se disfruta toda su frescura definitiva, que sigue siendo la buena nueva, aquí y ahora.

Con este proceso de liberación humana se puede reencontrar toda la riqueza del evangelio para el mundo de hoy.

El proceso anterior se ilumina nuevamente con los textos evangélicos; pongo algunos ejemplos:

- El evangelio es la sal: da sabor a la vida plena, entusiasmo y alegría.
- El evangelio es luz: ilumina toda la vida y conduce a la casa del padre, a partir de nuestra atención a los más abandonados, en la plenitud de la justicia social.
- En síntesis, vamos a la casa del padre, por el camino que es Cristo y movidos por el Espíritu Santo.
- Hay que anunciar esta buena nueva: la convivencia y la misericordia son activas, exigen ir a acompañar y comprender a los más abandonados.

Es también para la humanidad actual, y así tiene que anunciarse, que las personas reciban la buena nueva y la entreguen a los suyos una vez que la han vivido. No se puede repetir simplemente las cosas como párrafos aprendidos de memoria, sin vivírlas interiormente.

Juan Pablo ha vivido, pues, íntimamente el evangelio y poco a poco a las dificultades propuestas va señalando unos inicios de respuesta, para que el evangelio siga siendo vida plena a pesar de la mediación fragmentada que ha traído consigo este mundo globalizado.





**ITESO**  
Universidad Jesuita  
de Guadalajara

**La colección *Análisis Plural* ofrece un análisis semestral de los hechos más sobresalientes que afectan a México, desde distintas ópticas y sobre diversos ámbitos, realizado por un grupo multidisciplinario de expertos, a través de artículos de opinión y estudio, que en conjunto intentan dar sentido y explicar lo acontecido, para comprender mejor la realidad nacional.**

En México, el primer semestre de 2014 se vio marcado por los esfuerzos del Ejecutivo por controlar un país que, por momentos, parece escapársele de las manos. Muestra de ello es el envío de un comisionado plenipotenciario, fuerzas federales y una inversión multimillonaria para la intervención en el estado de Michoacán, en un intento por frenar la inseguridad, restituir el estado de derecho, impulsar el desarrollo de esta entidad y detener el crecimiento de las fuerzas de autodefensa.

La puesta en marcha de las reformas estructurales en materia política y económica, así como la concreción de las pendientes, como la energética, estuvo a la cabeza en la agenda gubernamental, como parte de la estrategia para mantener a flote y en marcha un barco que, en vísperas de cumplirse el primer tercio del mandato del presidente Enrique Peña Nieto, presenta un balance desfavorable en casi todos los frentes, en especial en lo que se refiere a crecimiento económico, empleo, seguridad pública y respeto de los derechos humanos.

Pese al desquebrajamiento del Pacto por México, en el ámbito político es donde el Ejecutivo federal mejores resultados obtuvo, tras consolidarse la reforma electoral, que significó la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), con polémicas atribuciones, con lo que comienza una nueva etapa electoral en el país, plagada de incertidumbre y que tendrá su prueba de fuego en 2015, año en que el INE deberá organizar las elecciones en 17 entidades de la república.

